

N° 3820

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée
nationale le 29 janvier 2021

N° 321

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du
Sénat le 28 janvier 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR
LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI
prorogeant l'état d'urgence sanitaire

PAR M. Jean-Pierre PONT,
Rapporteur,
Député

PAR M. Philippe BAS,
Rapporteur,
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente ; M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président ; M. Jean-Pierre Pont, député, M. Philippe Bas, sénateur, rapporteurs.

Membres titulaires : MM. Pacôme Rupin, Guillaume Gouffier-Cha, Ian Boucard, Raphaël Schellenberger, Philippe Latombe, députés ; Mme Jacqueline Eustache-Brinio, M. Philippe Bonnacarrère, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Jean-Yves Leconte, Thani Mohamed Soilihi, sénateurs.

Membres suppléants : Mme Catherine Kamonski, M. Rémy Rebeyrotte, Mmes Marietta Karamanli, Danièle Obono, MM. Paul Molac, Stéphane Peu, députés ; Mmes Jacky Deromedi, Muriel Jourda, MM. Christophe-André Frassa, Hervé Marseille, Didier Marie, Jean-Yves Roux, Mme Eliane Assassi, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : **3733, 3739** et T.A. **542**.
Commission mixte paritaire : **3820**.

Sénat : 1^{re} lecture : **296, 299, 300** et T.A. **49** (2020-2021).
Commission mixte paritaire : **321** et **322** (2020-2021).

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 28 janvier 2021.

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

– Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente ;

– M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président.

La commission a également désigné :

– M. Jean-Pierre Pont, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;

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

*

* *

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

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. Comme vous le savez, la situation sanitaire ne s'améliore pas. Dans ce contexte, le projet de loi qui nous est soumis vise à proroger une nouvelle fois l'état d'urgence sanitaire actuellement en vigueur. Le texte prévoyait une prorogation jusqu'au 1^{er} juin 2021 et une période transitoire jusqu'au 30 septembre 2021. L'Assemblée nationale a supprimé la période transitoire ; le Sénat a estimé que cet état d'urgence devait être encore plus court et s'arrêter au 3 mai.

Nous sommes en désaccord sur un certain nombre de dispositions. Je propose que les rapporteurs rappellent les positions des uns et des autres puis que nous ouvrons le débat pour voir si nous pouvons trouver un accord.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. Les deux assemblées ont considéré que dans la période actuelle nous ne pouvions, hélas, nous passer d'un recours à des pouvoirs exceptionnels confiés au Gouvernement. Mais ces pouvoirs restreignent singulièrement les libertés pour tous les citoyens, à un degré beaucoup plus élevé que les pouvoirs qui ont été utilisés dans le cadre de l'état d'urgence de la loi de 1955 en matière de lutte contre le terrorisme.

Il faut avoir conscience que, dans l'histoire de la République, il s'est rarement trouvé des périodes, en dehors des guerres mondiales, où de telles restrictions ont été apportées aux libertés fondamentales, même les plus banales. C'est le prix à payer pour avoir les meilleures chances de surmonter cette crise, en limitant autant que possible les interactions sociales entre les citoyens et en imposant une discipline que nous appliquons à nous-mêmes, même s'il est très singulier de s'être habitués à vivre dans de telles conditions anormales, tant dans nos activités publiques que dans nos vies personnelles.

Ce n'est pas de gaieté de cœur que nous avons pris nos responsabilités. Mais nous ne sommes ni au Brésil, ni aux États-Unis dans une période récente, ni en Grande-Bretagne au début de la crise sanitaire. Nous considérons que nous devons tous, collectivement, faire un effort. Nous avons nous-même montré l'exemple et assumé devant les Français de devoir encore renforcer les restrictions qui sont appliquées depuis mars dernier tout en leur apportant les garanties nécessaires. Nous ne pourrions malheureusement pas éviter de prolonger l'état d'urgence sanitaire et de laisser la faculté aux pouvoirs publics de le réactiver à tout moment même quand il sera arrivé à échéance. Si nous n'avons pas souhaité un dispositif pérenne, car nous considérons qu'il y a assez de dispositifs d'exception dans le corpus juridique français, force est de constater qu'on ne peut mettre fin au régime de l'état d'urgence sanitaire à la date initialement fixée, soit le 1^{er} avril 2021.

Nous sommes d'accord pour maintenir au 31 décembre la date limite pour l'application du régime de l'état d'urgence sanitaire. Nous sommes également d'accord pour trouver une date de compromis entre les positions de l'Assemblée nationale et du Sénat pour la fin de l'activation actuelle de l'état d'urgence sanitaire. Nous sommes d'accord, enfin, avec la suppression de l'article 3 du projet de loi initial que vous avez décidée, cet article permettant d'enchaîner sans vote du Parlement les pouvoirs de l'état d'urgence sanitaire et les pouvoirs de son régime de sortie. Nous avons été constamment opposés à ce régime dit transitoire car nous avons constaté que les mesures de sortie de l'état d'urgence sanitaire sont à 90 % les mêmes que les mesures de l'état d'urgence sanitaire. Ce n'est pas parce que le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire ne permet pas le confinement qu'il ne faut pas avoir recours au régime de l'état d'urgence sanitaire pour prendre les mesures qu'il était prévu de prendre dans ce régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire ; ce dernier est surtout source de confusion alors que des réponses juridiques existaient déjà dans la loi adoptée en mars dernier.

Vous avez pris une décision qui va dans le sens de ce que nous avons constamment dit lors de l'examen de chacun des textes présentés par le Gouvernement en mars, mai, juin, octobre et novembre derniers. Quant au projet de loi déposé à la fin de l'année 2020, à peine venait-il d'être adopté par le Conseil des ministres que le ministre a reconnu qu'il devait encore mûrir. J'ai connu une époque où les textes mûrissaient avant le Conseil des ministres. J'y vois une forme d'hommage rendu au travail du Parlement qui fait mûrir les textes du Gouvernement, ce que vous n'avez pas manqué de faire en supprimant l'article 3 du projet de loi.

Pour l'essentiel, nos deux assemblées sont d'accord.

Nous sommes toutefois en désaccord sur l'exigence d'un contrôle démocratique du Parlement, qui est le nécessaire corollaire des restrictions qui sont imposées à nos concitoyens. Le Sénat demande simplement que non seulement l'état d'urgence sanitaire ne puisse être prolongé au-delà du mois de mai sans une nouvelle loi adoptée par le Parlement – et nous nous entendrons sur la date du 15 ou du 16 mai – mais également que si, dans cette période d'activation de l'état d'urgence sanitaire, le Gouvernement devait décider – et il en a le droit – de procéder à un reconfinement, sa durée ne puisse être supérieure à un mois sans être autorisée par le législateur.

Nous avons le sentiment que nos concitoyens sont gagnés par la lassitude, supportent de plus en plus difficilement les contraintes et acceptent de moins en moins bien la discipline prévue dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. La moindre des choses qu'ils peuvent attendre du Parlement est qu'il contrôle si la prolongation de ces mesures au-delà d'une certaine date est pleinement justifiée par la situation sanitaire. Cela s'appelle la démocratie et notre premier devoir est de la faire respecter.

C'est pourquoi, nous devons avoir, au cours de cette commission mixte paritaire, un débat qui ne porte pas sur ce sur quoi nous sommes d'accord mais sur cette exigence démocratique dont nous sommes porteurs et que nous espérons pouvoir partager avec vous. Ce n'est pas le cas pour le moment mais j'ai foi dans les vertus du débat pour parvenir à un accord.

M. Jean-Pierre Pont, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Nous abordons tous cette commission mixte paritaire avec la gravité que la situation sanitaire exige. Je veux remercier le rapporteur pour le Sénat pour la qualité des échanges que nous avons eus afin de préparer, dans des conditions très contraintes, cette nouvelle réunion.

Nous sommes tous conscients que le caractère préoccupant de la situation justifie le maintien de mesures d'exception : je me réjouis à ce titre de la validation, par le Sénat, de la prorogation du cadre de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 31 décembre 2021 alors que cette disposition a fait l'objet de critiques parfois infondées de la part des oppositions à l'Assemblée nationale. En effet, et le rapporteur pour le Sénat le sait mieux que quiconque, ce cadre juridique a été construit de manière transpartisane et bicamérale en mars 2020.

Fort de ce constat, il m'a semblé que le texte adopté par l'Assemblée nationale aurait pu servir de base à un consensus entre nos deux chambres. En effet, l'Assemblée a supprimé l'article 3 du projet de loi. Elle a ainsi entériné une clause « de revoyure » qui nous permettra de décider des suites juridiques à donner à l'évolution de la situation sanitaire avant le 1^{er} juin prochain et non d'ici le 30 septembre comme le prévoyait initialement le projet de loi.

J'estime que cette avancée notable par rapport au texte initial, en confortant le rôle du Parlement dans la gestion de l'état d'urgence sanitaire et le contrôle des mesures prises par le Gouvernement, a créé les conditions d'un dialogue constructif entre nos deux chambres.

Le régime de l'état d'urgence sanitaire que nous avons construit ensemble, dans les conditions difficiles du mois de mars et au cours des différentes prorogations qui ont suivi, a fait ses preuves pour combattre efficacement les deux premières vagues de contamination et je reste persuadé qu'il s'agit d'un outil adapté, proportionné et nécessaire pour faire face à la situation actuelle, à la fois incertaine et fragile.

Je souhaite que nous puissions aboutir ensemble au renforcement de son dispositif. J'estime néanmoins que nous devons être vigilants afin de ne pas l'altérer, voire l'affaiblir en pleine tempête. En ce sens, il ne me paraît pas opportun de contraindre excessivement la prise de mesures qui pourraient être nécessaires dans les prochains jours afin de lutter contre la menace épidémique.

Mes chers collègues, nous pouvons nous satisfaire du travail que nous avons réalisé au sein de nos deux assemblées. Mais vous connaissez le proverbe : quand on a dix pas à faire, neuf ne font que la moitié du chemin.

M. Raphaël Schellenberger, député. Je partage les propos de M. le rapporteur pour le Sénat. Cette commission mixte paritaire doit nous permettre de discuter de la place de la démocratie dans la gestion de la crise. En mars dernier, nous légiférions déjà pour doter l'état d'urgence sanitaire d'un cadre juridique. Ceux qui étaient alors membres de la commission mixte paritaire se souviennent sûrement qu'elle fut particulièrement longue car nous avions l'obligation de trouver un accord. Nous avons fait au mieux et instauré un cadre juridique permettant de pallier l'urgence.

Toutefois, dans le cadre de ces premiers travaux, nous ne nous sommes pas interrogés sur le contrôle politique et démocratique de l'état d'urgence sanitaire, cantonnant nos débats à des aspects essentiellement techniques. Or, aujourd'hui, le rôle de la démocratie pendant la crise sanitaire et dans sa gestion devient une question criante. Les positions divergentes de nos deux chambres révèlent une différence d'appréciation, notamment en ce qui concerne l'instauration d'un débat sur l'application dans le temps du confinement.

Ni le Sénat, ni le groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale ne souhaitent empêcher le gouvernement d'agir, au contraire. Nous le constatons d'ailleurs depuis plusieurs mois : la vie démocratique et la vie économique reprennent, malgré l'épidémie.

En revanche, nos concitoyens ne comprennent pas qu'en dépit de la perspective d'un nouveau confinement, nous débattions en ce moment, en séance publique à l'Assemblée nationale, de la maltraitance animale. S'il s'agit d'un sujet essentiel, il se révèle en décalage par rapport à un éventuel confinement.

Si, demain, la France devait à nouveau être confinée, la seule préoccupation du Parlement ne devrait-elle pas être de débattre de la gestion de crise ? Le mécanisme proposé par le Sénat à cette fin est équilibré. Il s'agit – même si cela est plus difficile pour les groupes d'opposition – de légitimer, par le débat, l'action du Gouvernement, et de contraindre chacun à prendre position dans ce débat, qui doit être une préoccupation collective.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. Comme tout citoyen, chacun de nous est partagé entre la volonté d'agir en responsabilité, compte tenu de la situation sanitaire, et un sentiment de révolte lorsqu'il s'agit d'imposer des privations de liberté dont l'acceptation est toujours plus compliquée. Pour que les mesures éventuelles qui pourraient être prises soient applicables, elles doivent être acceptées. Elles ne doivent donc pas être imposées.

Ainsi, à chaque instant, le Parlement – qui représente l'ensemble de la population – doit pouvoir débattre et décider. Le Premier ministre a annoncé un débat avant l'entrée en vigueur d'un nouveau confinement, ce qui représente un pas dans cette direction que nous pourrions inscrire dans le projet de loi.

M. Guillaume Gouffier-Cha, député. Nous partageons tous le même constat concernant l'ampleur de cette crise. Elle impose de prendre des mesures pour protéger nos concitoyens et les capacités de nos hôpitaux afin de sauver des vies. Ce constat est clair depuis le début de l'épidémie. Il nous a incités, en mars dernier, à créer le régime de l'état d'urgence sanitaire dans un esprit d'unité nationale et nous le reconduisons depuis lors, malheureusement, tous les deux ou trois mois, ce qui nous amène d'ailleurs à l'améliorer.

Je veux saluer certaines avancées, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, notamment la suppression de l'article 3 du projet de loi qui mettait en place un régime transitoire jusqu'au 30 septembre 2021, et la création *de facto* d'une clause de revoyure. Il y en a d'autres.

Cependant, au-delà des points d'accord, discutons tout de suite de nos désaccords. Il y en a un, notable, qui concerne le confinement. Nous pourrions proposer d'organiser un débat avant la mise en place d'un éventuel confinement, ce qui permettrait d'avoir un échange éclairé avant la prise d'une telle décision. Cette proposition obtiendrait d'ailleurs l'assentiment du Gouvernement.

Or, le Sénat souhaite aller plus loin et soumettre le confinement à un vote du Parlement. Cette proposition est trop contraignante car elle est de nature à freiner la gestion de la crise, ce que nous ne pouvons pas accepter. Nous considérons que le cadre actuel permet au Gouvernement de gérer avec souplesse la situation, ce que votre proposition ne permettrait pas.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie, sénateur. Cette commission mixte paritaire a été déplacée à 18 heures afin d'avoir lieu après la rencontre du Premier ministre avec les sénateurs. Nous ne sommes pas davantage avancés, mais savons néanmoins qu'un débat, dans les conditions prévues par l'article 50-1 de la

Constitution, suivi d'un vote dans nos deux chambres, serait organisé avant l'entrée en vigueur d'un nouveau confinement.

Il me semble paradoxal que les députés de la majorité considèrent un vote comme inadapté, alors qu'il porterait les mesures les plus difficiles pouvant être prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Donnez raison au Premier ministre, inscrivons dans le projet de loi qu'un vote doit systématiquement être organisé !

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. Il y a une différence entre la tenue d'un débat organisé selon les modalités de l'article 50-1 de la Constitution, qui peut nous occuper une demi-journée, et le vote d'une loi, que vous proposez de rendre obligatoire. Votre solution nécessiterait, pour le Gouvernement, le dépôt d'un projet de loi à chaque nouveau confinement, ce qui implique plusieurs consultations préalables et la discussion du texte dans le cadre de la navette parlementaire. À l'évidence, ces deux solutions s'inscrivent donc dans deux cadres temporels bien distincts.

Mme Marietta Karamanli, députée. Nous sommes d'accord sur la gravité de la situation et sur la responsabilité qui est la nôtre. Dans l'exercice que nous avons eu précédemment, et dans d'autres mandatures sur des situations similaires d'état d'urgence, nous avons pu voir que le débat parlementaire a toujours des choses à apporter ainsi que l'a rappelé le rapporteur pour le Sénat. Nous sommes tous ici attachés à la démocratie et à son exercice. Si nous pouvons comprendre que l'exercice des libertés soit différent en temps normal et dans des périodes exceptionnelles, dans tous les cas, nous sommes dans un État de droit et ses principes fondamentaux doivent être respectés. Notre souci doit être celui-ci : faire respecter les principes fondamentaux de l'État de droit. Pour que ces principes soient respectés, il faut se voir plus régulièrement et travailler ensemble : les deux chambres entre elles et avec le Gouvernement, majorité et opposition, pour trouver des solutions.

Le contrôle parlementaire n'est pas satisfaisant aujourd'hui. Faisons-en sorte, ensemble, à travers cette commission mixte paritaire, de travailler de manière sérieuse et volontaire pour trouver une issue positive à ce qui nous différencie aujourd'hui.

M. Raphaël Schellenberger, député. Madame la Présidente, j'entends les propos que vous avez tenus et la difficulté que vous soulignez de légiférer tous les mois pour prolonger le confinement.

Je vous invite à écouter ce que nous disons ! Ce n'est pas tant le vecteur du débat que le débat lui-même qui nous semble important. Je n'aurais rien contre le fait que le vecteur du débat ne soit pas une loi, mais à condition que la loi prévoit un débat dès lors qu'un confinement est engagé. Il s'agit d'un mécanisme moins lourd et qui n'est peut-être pas celui de l'article 50-1 de la Constitution, mais c'est un mécanisme qui me semble plus adapté au respect du débat démocratique en

période de crise. Ne vous attachez pas au vecteur tel qu'il est imaginé aujourd'hui, mais bien à la substance de ce que nous vous demandons.

M. Philippe Latombe, député. J'ai eu l'occasion de le dire en commission des Lois et en séance publique, nous sommes très attachés au rôle du Parlement dans le cadre des procédures d'urgence. Nous avons posé clairement dans le cadre de notre accord sur ce projet de loi des conditions sur la transparence, les réponses aux questions adressées au ministre des solidarités et de la santé et au Premier ministre, les consultations du Parlement les plus fréquentes possible ou le dépôt des projets de loi de ratification des ordonnances pour que le Parlement puisse s'en saisir.

Nous voyons aujourd'hui une difficulté à formaliser dans la loi un mécanisme de prolongation d'un éventuel confinement. Il y a un problème de temporalité. Nous voyons bien que la gestion de la crise se fait au jour le jour. Par exemple, le fait que nous ayons des vaccins qui ne soient pas disponibles dans le volume prévu oblige à revoir quasiment dans la journée la stratégie vaccinale, et par conséquent la gestion de l'état d'urgence sanitaire dans son ensemble. Avoir un processus long de validation de cette stratégie, parce que l'examen d'une loi est forcément long, ne permettrait pas d'aider les Français à surmonter au mieux cette difficulté.

La proposition d'un débat fondé sur l'article 50-1 à l'Assemblée nationale la semaine prochaine est une bonne chose. Ce à quoi nous nous opposons, c'est l'instauration d'une disposition législative obligatoire au bout d'un mois, car elle pose des difficultés de temporalité et de praticité.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. Je suis tout d'abord très étonné de tous les arguments qui consistent à dire que : « c'est long le Parlement, il vaudrait mieux l'éviter ! ». Cela n'est pas possible. Nous ne pouvons pas dire ça.

Nous savons être rapides. Je rappelle souvent que lors de la crise des gilets jaunes personne n'a renâclé, ni le Conseil d'État, ni le Conseil des ministres, ni l'Assemblée nationale, ni le Sénat, à voter en trois jours un projet de loi de finances rectificative pour éponger cette crise. Vous étiez là. J'étais là aussi. Le Parlement n'est pas une machine qui ronronne. Personne ne le conçoit de cette manière. Dire qu'au Parlement il faut au moins quinze jours ou trois semaines revient à dire que le Parlement est une gêne. Le Parlement n'est pas une gêne, il est un atout maître.

Je ne dis pas que le vote du Parlement résout tous les problèmes, mais si nous souhaitons assurer l'acceptabilité de mesures difficiles, il montre que la représentation nationale est allée vérifier que les mesures prises étaient réellement nécessaires et s'est prononcée dans sa diversité. Cela permet de prendre à témoin les Français qu'il ne s'agit pas de la décision d'un homme, mais de celle des représentants de la Nation élus au suffrage universel direct et indirect. C'est très important. N'entretenons pas nous-mêmes l'idée que le Parlement avance à la vitesse de la Peugeot 203, modèle de 1948. Cela n'est pas vrai, cela ne marche pas comme ça.

Lorsque le Gouvernement déclare l'état d'urgence prévu par la loi de 1955, il est obligé de passer devant le Parlement pour le prolonger au-delà de douze jours. Douze jours, pas un mois ! C'est arrivé à l'occasion des émeutes de 2005 par exemple, mais aussi pour lutter contre le terrorisme. Six lois sur l'état d'urgence ont été adoptées à partir de janvier 2015. Ces lois prévoyaient certes des perquisitions administratives et des assignations à résidence, mais ne touchaient pas tous les Français, sauf par exemple pour l'accès à certains périmètres sensibles. Cela n'avait rien à voir avec les restrictions aux libertés que nous acceptons aujourd'hui, que nous votons ! J'oserais presque vous dire que nous avons du mérite de le faire. Nous prenons nos responsabilités. Nous cautionnons une politique qui est dure pour les Français, mais qui est nécessaire. Ce que nous faisons pour des restrictions aux libertés beaucoup plus faibles qu'en matière d'état d'urgence sanitaire, pourquoi le refusez-vous pour les mesures très restrictives, auxquelles nous refusons de nous habituer comme si celles-ci étaient banales et normales, qui sont prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ?

Lorsque le régime de l'état d'urgence sanitaire a cessé, et que le Gouvernement l'a rétabli par décret, est-ce que vous vous souvenez que vous avez voté sa prolongation au bout d'un mois ? Sur quoi sommes-nous en train d'achopper ? Non pas sur la prolongation au-delà d'un mois du régime de l'état d'urgence sanitaire, mais sur la prolongation au-delà d'un mois d'une seule des mesures de l'état d'urgence sanitaire, la plus sévère pour les libertés : le confinement. Pour le reste, nous sommes d'accord pour que cela suive son cours jusqu'au 15 ou 16 mai. Le confinement est une décision trop grave. Ce que vous acceptez pour les mesures les moins sévères, lorsque le Gouvernement déclare par décret l'état d'urgence sanitaire sans confiner la population, je ne comprends pas que vous le refusiez pour des mesures plus sévères. Je ne vois pas la cohérence de ce discours. Je ne vois pas pourquoi le Parlement serait incapable de faire ce que nous demandons. Le Parlement n'est pas un incapable majeur.

La seconde chose que je souhaite vous dire, car il ne faut pas entretenir la confusion, c'est qu'un débat, fût-il suivi d'un vote, n'est pas de même nature qu'une loi qui autorise l'exercice de pouvoirs exceptionnels. Proposer un débat en échange du renoncement à une loi, c'est un marché de dupes. Le débat va porter sur une déclaration du Gouvernement. Le Gouvernement va exposer sa politique sanitaire. Lorsqu'il soumettra sa déclaration au vote, ce ne sera pas un vote autorisant ou refusant le confinement, ce sera un vote sur sa politique sanitaire. Cela mettra dans l'embarras une partie des parlementaires, qui auraient pourtant voté une loi sur le confinement.

Le débat manque de précision. Je crois qu'il faut être rigoureux. Il faut savoir de quoi nous parlons et ne pas tout mélanger. Si vous considérez que, vraiment, vous n'y arriverez pas à l'Assemblée nationale car vous êtes une machine trop lourde, je dis que nous, au Sénat, nous y arriverons.

Le seul argument que j'ai entendu et qui me semble mériter d'être considéré, c'est celui qui consiste à dire qu'avec notre dispositif, le Gouvernement devrait retourner devant le Parlement avant d'avoir eu le temps de faire un bilan du confinement. Prenons le temps alors et disons six semaines au lieu d'un mois. Je fais cette proposition car je souhaite que nous aboutissions. Je crois que pour les Français, c'est important. Je vous le dis du fond du cœur et avec la plus grande sincérité : émancipez-vous et prenez vos responsabilités ! Faisons-en sorte d'offrir aux Français le meilleur visage du Parlement. Un Parlement uni, non pour défendre ses propres droits, mais les droits des citoyens !

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. Je pense que l'Assemblée nationale travaille aussi vite que le Sénat. Lorsque nous faisons une navette en trois jours, il faut que les deux assemblées fonctionnent vite, sinon cela ne fonctionne pas !

J'entends que vous ne souscrivez pas à la proposition de M. Schellenberger, relative à un débat, quelle qu'en soit la forme, et que vous souhaitez un texte de loi tout en proposant un assouplissement du délai.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. Ce n'est pas gentil de chercher à nous opposer...

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. Ce n'est pas une question de gentillesse, je souhaiterais de la clarté dans le débat.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie, sénateur. La dialectique du rapporteur pour le Sénat est intéressante mais je pense qu'elle peut être adaptée. Un débat sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution, au fond, ressemble à un référendum : tout dépend de la question posée. Ce que propose M. Schellenberger, c'est une question claire, ce n'est pas une déclaration de politique générale. Je trouve que cette piste est intéressante. Alors c'est vrai, monsieur le rapporteur pour le Sénat, ce n'est pas une loi. Mais si le Parlement pouvait être amené à se prononcer pour ou contre une prolongation du confinement à échéances régulières – selon des modalités que la Constitution semble permettre – ce serait intéressant. Mais ce n'est que mon avis et je ne représente que moi-même !

Mme Marietta Karamanli, députée. Cette proposition nous permettrait d'avoir un débat portant sur une question précise, et pas uniquement une discussion de politique générale. Par le passé, le Parlement a déjà eu à se prononcer par un vote sur certaines questions, non pas sur l'état d'urgence, mais par exemple sur l'engagement de nos forces armées.

M. Ian Boucard, député. Cette proposition présente l'avantage de la souplesse et de l'agilité, pour reprendre les propos du rapporteur pour le Sénat, et surtout de la clarté. Les Français ne comprendraient rien à l'organisation d'un débat de politique générale. En revanche, un débat visant à déterminer si nous sommes pour ou contre le confinement, ou pour ou contre sa prolongation, aurait le mérite

de la clarté. Il est important que le Parlement se positionne et s'implique : il faut que les Français puissent comprendre ce qui a été dit, et ce sur quoi on a voté. Nous avons déjà tenu des débats sur les stratégies vaccinales ou sanitaires, qui étaient particulièrement techniques, et au cours desquels les Français ne pouvaient pas comprendre la position qui était la nôtre.

M. Guillaume Gouffier-Cha, député. Madame la Présidente, je pense qu'il y a là matière à réflexion, aussi je vous demande quelques minutes de suspension.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. Je suspends la réunion afin de déterminer si nous souhaitons poursuivre les discussions.

La séance est suspendue pour quarante minutes.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. Mes chers collègues, après ces longues minutes de suspension, je donne la parole au rapporteur du Sénat.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. Nous avons réfléchi à la proposition que vous nous avez faite, mais comme elle n'a pas été énoncée publiquement, il nous paraît difficile d'y réagir !

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. Certains souhaitent qu'il y ait un nouveau débat devant le Parlement si le Gouvernement décidait de prolonger le confinement, et les mesures privatives de liberté qui y sont associées, sur le territoire national. Le Sénat avait proposé de procéder par une loi spécifique, tandis que d'autres collègues proposaient la tenue d'un simple débat.

Nous vous proposons donc de prévoir un débat sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution au bout de six semaines de confinement. Ce débat serait suivi d'un vote, et aurait pour objet la poursuite du confinement sur le territoire national. Le Gouvernement s'engagerait ainsi à revenir devant nos deux assemblées, dans le cadre d'un débat, et à solliciter, par un vote, la poursuite du confinement.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. Nous n'allons pas accepter cette proposition. Vous avez utilisé une expression que je crois juste : « un simple débat ». Or, un simple débat ne vaut pas une vraie loi. L'autorisation donnée par le Parlement au Gouvernement de prolonger le confinement ne vaut pas un vote sur une déclaration politique du Premier ministre. La nature est différente : quand il s'agit de l'état d'urgence, quand il s'agit de la déclaration de guerre, quand il s'agit de l'état de siège, il y a, soit du fait de la loi de 1955, soit du fait des articles 35 et 36 de la Constitution, une autorisation législative donnée au Gouvernement d'agir. Tel n'est pas le cas d'un vote à la suite d'un débat organisé en application de l'article 50-1 de la Constitution. Notre devoir est d'être clair, et de ne pas finasser.

Par ailleurs, vous voyez bien que nous ne pouvons pas encadrer par la loi dont nous débattons les conditions d'exercice d'une prérogative constitutionnelle du Gouvernement.

Enfin, la présentation d'un rapport, pour utile qu'elle soit, n'est pas non plus une disposition législative précise qui permettrait aux Français d'avoir la garantie qu'un confinement qui a été décidé ne peut pas être prolongé sans l'accord du Parlement.

Nous, sénateurs, considérons qu'il s'agit là d'un point crucial pour le fonctionnement de notre démocratie. Il nous paraît impossible de nous demander d'abandonner l'exigence d'une loi autorisant la prolongation du confinement, au profit d'un débat que le Gouvernement restera constitutionnellement libre d'organiser ou de ne pas organiser, et d'un vote qu'il sera également constitutionnellement libre de demander ou de ne pas demander. Cela d'autant plus que l'objet du vote ne serait pas défini comme le serait un texte de loi, il prendrait appui sur une déclaration sur l'ensemble de la politique de lutte contre le virus.

Les sénateurs ont adopté la disposition selon laquelle un éventuel confinement ne pourrait pas être prolongé au-delà de trente jours sans être autorisé par la loi. Dans votre proposition, il ne s'agit plus d'une loi, et ce débat ne pourrait être organisé qu'au bout de six semaines. J'avais compris que, pour vous, un délai de trente jours était trop court pour une loi : mais il ne l'est pas pour un débat ! Je ne comprends pas que la proposition que vous formulez prévoit un délai de six semaines pour un débat : un tel délai se discute pour une loi, mais pas pour un débat.

Je suis donc au regret de vous dire que, malgré le souhait que nous avons de trouver un accord, nous ne pouvons pas le trouver sur ces bases. Bien entendu, si les termes de l'accord peuvent encore évoluer, nous sommes prêts à continuer la discussion. Je ne crois pas que nos demandes soient exorbitantes, ni qu'elles seraient mal comprises par nos concitoyens : au contraire, il y a une demande de contrôle démocratique de l'exercice des pouvoirs de l'exécutif dans notre pays.

M. Raphaël Schellenberger, député. Je me retrouve largement dans les propos de M. le rapporteur pour le Sénat. Le groupe Les Républicains à l'Assemblée nationale estime qu'un délai de six semaines pour l'organisation du débat est inacceptable. Nous étions prêts à nous rallier à la proposition du rapporteur pour le Sénat de prévoir un délai de six semaines pour une loi. En revanche, nous ne pouvons pas accepter un délai de plus de trente jours pour un débat.

J'ai tendance à penser que, de façon générale, les textes relatifs à l'état d'urgence sanitaire ne sont pas soumis aux mêmes exigences constitutionnelles que les autres textes. Le juge constitutionnel a dû adapter son contrôle pour valider ce cadre juridique, nécessaire au Gouvernement pour gérer la crise. Il saura donc aussi faire preuve de la souplesse nécessaire pour permettre à une loi d'instaurer les contreparties démocratiques nécessaires.

Notre groupe pose aujourd'hui deux conditions à la proposition formulée par la majorité de l'Assemblée nationale : premièrement, le délai ne doit pas être supérieur à quatre semaines ou trente jours, et deuxièmement, l'obligation de tenir

un débat avec vote dans les deux chambres doit être formellement inscrite dans la loi.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie, sénateur. Au-delà d'une certaine durée, le confinement doit-il être autorisé par le Parlement ? S'il convient de prendre en compte la Constitution, on ne peut cependant pas considérer que cette obligation d'autorisation par le Parlement soit satisfaite par un engagement du Premier ministre de tenir un débat : il ne s'agit pas du même niveau de formalisme qu'une inscription ferme dans un texte législatif.

L'échec de cette commission mixte paritaire permettra à la navette de se poursuivre et une solution pourrait alors être trouvée – des génies constitutionnalistes créatifs trouveront peut-être une solution ! Il faut une autorisation du Parlement pour que le confinement puisse se poursuivre au-delà d'une durée maximale fixée par la loi.

M. Jean-Pierre Pont, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. Nous achoppons sur un point particulier. Nous étions proches d'un accord car nous avons, à l'avance, trouvé un compromis sur plusieurs sujets : la disparition de l'article 3 ainsi que plusieurs modifications à l'article 1^{er} notamment.

Seulement, cette question des règles applicables en cas de prorogation d'un confinement nous pose une difficulté. Si nous proposons une durée de six semaines comme délai pour débattre de la prorogation d'un confinement, c'est pour des raisons pragmatiques : une durée de quatre semaines impliquerait de commencer à travailler au bout de quinze jours et nous n'aurions alors pas les éléments suffisants de réflexion. Avoir un débat, suivi d'un vote, comme nous l'avons proposé, me semblait une sage solution. Malheureusement, cette proposition n'est pas acceptée par nos collègues sénateurs et cette commission mixte paritaire risque donc d'être non conclusive.

M. Guillaume Gouffier-Cha, député. Cette commission mixte paritaire ne sera effectivement pas conclusive ; nous n'aboutirons pas à un accord sur le point concernant le confinement.

Une proposition a quand même été faite avec un engagement fort du Premier ministre qui pourrait être confirmé par un courrier à nos deux assemblées. Il est dommage que nous ne parvenions pas à aboutir à un accord sur cette méthode. Concernant la durée : six semaines permettaient de juger au mieux des effets et des conséquences des mesures prises. Force est de constater notre désaccord.

M. Philippe Latombe, député. Le rapporteur pour l'Assemblée nationale l'a dit, le Parlement doit prendre sa place et l'Assemblée nationale l'a fait, en commission comme en séance, en supprimant l'article 3.

La proposition faite sur la tenue d'un débat dans le cadre de l'article 50-1 au sein des deux assemblées, dans le cas d'une prorogation au-delà de six semaines d'un hypothétique confinement, qui n'est pas encore décidé, me semblait adéquate.

La durée de six semaines permettait de faire un bilan sur la base de chiffres consolidés à quatre semaines – et l'on a bien vu ces derniers mois qu'il était important d'avoir un certain recul pour voir de façon sûre et fiable ce que les mesures ont apporté – et ainsi d'avoir une position claire et un débat en toute connaissance de cause.

Je regrette que nous ne puissions pas montrer aux Français une forme d'union et aider ainsi nos concitoyens à voir le bout du tunnel de façon plus sereine.

M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président. Nous nous dirigeons vers une commission mixte paritaire non conclusive. Permettez-moi cette formule : je considère que lorsqu'il s'agit des libertés des Français, force doit rester à la loi.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. La commission mixte paritaire ne pouvant pas aboutir, j'en constate l'échec. Je vous remercie.

*

* *

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