

N° 596

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 mai 2021

## 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 après engagement de la procédure accélérée, relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire,*

Par M. Philippe BAS,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** 4105, 4141 et T.A. 609

**Sénat :** 571 et 597 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE SITUATION SANITAIRE QUI RESTE PRÉOCCUPANTE MALGRÉ LA PROGRESSION DE LA VACCINATION.....	8
II. ADAPTER LES PRÉROGATIVES ACCORDÉES AU GOUVERNEMENT AUX NÉCESSITÉS SANITAIRES, DANS LE RESPECT DE LA GRADATION ENTRE LES DIFFÉRENTS RÉGIMES.....	8
III. ENCADRER D'AVANTAGE LE « PASSE SANITAIRE » POUR MIEUX PROTÉGER LES DROITS ET LIBERTÉS INDIVIDUELS.....	9
IV. PRÉSERVER LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE.....	10
V. PROTÉGER LES DONNÉES PERSONNELLES RECUEILLIES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE.....	11
VI. LIMITER LA PROLONGATION DES MESURES D'EXCEPTION.....	11
VII. ADAPTER NOTRE DROIT ÉLECTORAL AUX CIRCONSTANCES, DANS LA MESURE STRICTEMENT NÉCESSAIRE.....	12
EXAMEN DES ARTICLES.....	13
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> Adaptation du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire.....	13
• <i>Article 2</i> Modalités de prolongation d'un état d'urgence sanitaire déclaré sur des circonscriptions territoriales représentant moins de 10 % de la population nationale ...	22
• <i>Article 3</i> Application du régime transitoire prévu à l'article 1 <sup>er</sup> en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.....	25
• <i>Article 4</i> Adaptations du régime de l'état d'urgence sanitaire.....	26
• <i>Article 4 bis (nouveau)</i> Sécuriser le régime applicable aux menaces sanitaires graves.....	29
• <i>Article 5</i> Versement au sein du système national des données de santé des données personnelles recueillies dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de Covid-19.....	31
• <i>Article 6</i> Prolongation de diverses dispositions liées à la crise sanitaire.....	41
• <i>Article 6 bis A</i> Prolongation de la protection des petites entreprises contre les conséquences d'impayés de loyers et de factures d'eau, d'électricité ou de gaz.....	57
• <i>Article 6 bis</i> Prolongation de la suspension du « jour de carence » dans la fonction publique.....	58
• <i>Article 7</i> Habilitation à légiférer par ordonnance.....	59
• <i>Article 7 bis (nouveau)</i> Prolongation de l'expérimentation du contrat « <i>multi- remplacement</i> ».....	64
• <i>Article 8</i> Organisation des élections départementales et régionales.....	65
• <i>Article 9 (supprimé)</i> Date-limite de délivrance du récépissé des déclarations de candidature aux élections régionales.....	72
• <i>Article 10</i> Remboursement des dépenses de propagande engagées en vue d'élections législatives partielles reportées.....	72

• <i>Article 11</i> Suppression des enquêtes de recensement en 2021.....	74
• <i>Article 12</i> Report éventuel de certaines élections consulaires et conséquences sur le renouvellement de l'Assemblée des Français de l'étranger et la composition du collège électoral sénatorial .....	75
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>81</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....</b>	<b>111</b>
<b>COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. OLIVIER VÉРАН, MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ.....</b>	<b>113</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>125</b>

## L'ESSENTIEL

Après avoir entendu Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, le mardi 11 mai 2021, la commission des lois, réunie le lundi 17 mai sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), a examiné le rapport de **Philippe Bas** (Les Républicains - Manche) sur le projet de loi n° 571 (2020-2021) relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

**Un ralentissement rapide des contaminations** s'opère au cours de la période récente sur la lancée du troisième confinement de la population en un an. Celui-ci a maintenant pris fin et l'épidémie de coronavirus n'en demeure pas moins à un niveau très élevé qui n'autorise pas un excessif relâchement des disciplines individuelles et collectives. Certes, le dépassement du nombre de 20 millions de personnes vaccinées une première fois contre la Covid-19 atteste d'une accélération des vaccinations, mais il laisse une proportion majoritaire de la population française sans protection pour plusieurs mois encore. **La France reste donc vulnérable à la Covid-19.**

**Chacun s'accorde par conséquent à estimer que l'état d'urgence sanitaire ne pourra réellement prendre fin le 1<sup>er</sup> juin prochain** comme le prévoit la loi du 15 février dernier. Il importait donc que le Parlement se prononçât sur un texte permettant la prorogation de tout ou partie des pouvoirs exceptionnels accordés au Gouvernement pour éradiquer la pandémie.

**Celui-ci propose au Parlement de légiférer d'une manière tout à fait singulière, en établissant par la loi un régime temporaire d'état d'urgence sanitaire atténué, qui pourra à tout moment être interrompu par un rétablissement du véritable état d'urgence sanitaire.** Dans cet état d'urgence sanitaire atténué, les déplacements pourront être réglementés, la liberté de réunion pourra être restreinte, la fermeture de catégories d'établissements recevant du public pourra être maintenue, la liberté de manifestation encadrée, la liberté d'aller et venir assortie de conditions telles que le port du masque, le travail à domicile imposé, et un « passe sanitaire » pourra être exigé pour l'accès à certains lieux. En revanche, ni le couvre-feu ni le confinement ne pourront être rétablis, sauf décret proclamant le rétablissement de l'état d'urgence sanitaire dans la plénitude des moyens d'action qu'il autorise. Le législateur serait alors de nouveau saisi sous trente jours s'il fallait prolonger encore cet état d'urgence plein.

Par ailleurs, **pour rendre la situation plus confuse encore, le projet de loi comporte des exceptions aux règles qu'il entend lui-même fixer :**

- le couvre-feu pourra être maintenu jusqu'au 30 juin ;
- il sera possible de reconfiner la population de certains territoires pendant une durée allant jusqu'à deux mois sans que le Parlement n'intervienne, à condition qu'elle ne représente pas plus de 10 % de la population française ;
- le régime des quarantaines sera durci en limitant le choix de sa résidence de quarantaine par le voyageur.

En réalité, **sans le dire, le Parlement est donc invité à reconduire après le 1<sup>er</sup> juin et jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre prochain l'autorisation donnée au Gouvernement d'exercer la quasi-totalité des pouvoirs énumérés par la loi du 23 mars 2020 relative à l'état d'urgence sanitaire.**

**La commission des lois ne peut que dénoncer cette manière de faire.** Le nouveau régime de pouvoirs exceptionnels, dit de « gestion de la sortie de l'état d'urgence sanitaire » que le Gouvernement souhaite mettre en place paraît plus facile à faire accepter à nos concitoyens que le maintien de l'état d'urgence sanitaire. Hormis cet avantage, ce projet de loi ne répond à aucune nécessité juridique. Il est de pur affichage.

Il aurait certainement été plus loyal vis-à-vis des Françaises et des Français, plus simple, plus direct et plus franc de demander au Parlement de prolonger l'état d'urgence sanitaire, en atténuant semaine après semaine, comme c'est le cas actuellement, l'intensité des contraintes imposées à ce titre. Avec ce texte, le Gouvernement a choisi une autre option, prenant le risque de biaiser en jetant un **rideau de fumée sur la réalité de la menace épidémique et sur l'intensité des moyens susceptibles d'être utilisés par les autorités sanitaires pour y répondre. Tout en le regrettant, la commission des lois en a pris acte, mais elle n'a pas renoncé à apporter à ce texte les clarifications qui lui ont paru s'imposer.**

Les deux régimes (état d'urgence, sortie de l'état d'urgence) sont l'un et l'autre des régimes d'exception. Ils ont en commun de restreindre la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion, la liberté de manifestation, la liberté du commerce... Toutefois, seul l'état d'urgence est censé permettre au Gouvernement d'aller au-delà de ces restrictions en posant des interdictions générales comme l'interdiction de sortir après une certaine heure ou le confinement.

**Les choses seraient relativement simples si le Gouvernement s'en tenait à cette distinction.** Mais aussitôt posée la nouvelle doctrine, il la complique en empruntant à l'état d'urgence la possibilité de porter des atteintes plus graves aux libertés, dérogeant à la distinction qu'il a lui-même imaginée. Il demande ainsi au Parlement d'autoriser un couvre-feu jusqu'au 30 juin, de prévoir la possibilité de procéder à des reconfinements partiels jusqu'à l'automne en retardant le moment où le Parlement se prononcerait et d'interdire la ré-ouverture de certains établissements. Ces pouvoirs ne peuvent pas entrer dans la définition de la gestion de la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

**La commission des lois s'est efforcée de sortir de cette confusion en appliquant une ligne claire dont le Gouvernement n'aurait pas dû s'écarter : la sortie de l'état d'urgence doit permettre d'apporter des restrictions aux libertés mais pas de poser des interdictions généraux ; s'il faut aller au-delà en posant des interdictions généraux, le Gouvernement devra, sous le contrôle du Parlement, rétablir l'état d'urgence.**

Dans la version de la commission des lois, le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire ne permettrait donc ni couvre-feu ni confinement. Pour maintenir le couvre-feu jusqu'au 30 juin prochain comme l'a souhaité le Gouvernement, l'état d'urgence serait par conséquent prolongé jusqu'à cette date. Mais par la suite, tout rétablissement du couvre-feu, tout reconfinement devraient passer par une nouvelle déclaration de l'état d'urgence sanitaire, activable par décret jusqu'au 31 décembre de cette année. **Ce sont des différences essentielles avec le projet de loi. Elles visent à mieux protéger les libertés sans priver les autorités sanitaires de moyens d'action.**

Par ailleurs, dans le cadre de la gestion de la sortie de l'état d'urgence sanitaire, les établissements recevant du public seraient par principe rouverts, sous réserve de respecter les règles propres à en garantir la sécurité sanitaire, et à l'exception bien sûr du cas des établissements qui par nature ne peuvent garantir l'observation scrupuleuse des gestes barrières.

**Enfin, le « passe sanitaire » serait mieux encadré et son usage demeurerait restreint aux grands rassemblements.**

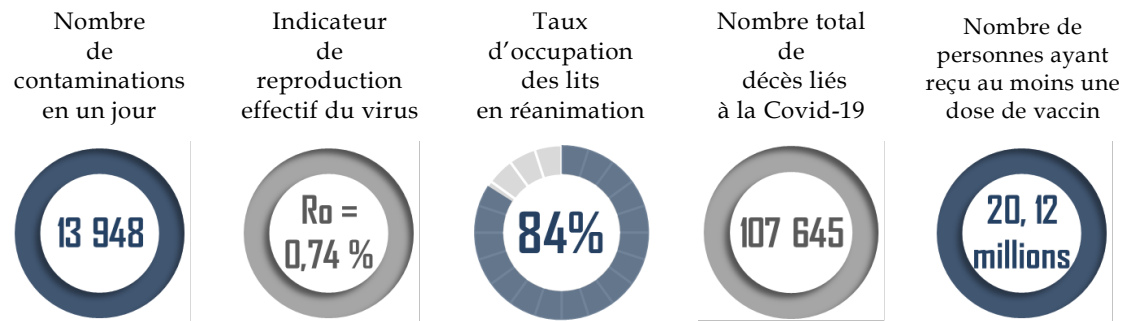
**Tel est le sens des principales modifications apportées par la commission des lois au projet de loi transmis par l'Assemblée nationale.**

La commission des lois a aussi veillé à conforter le contrôle parlementaire sur les restrictions aux libertés autorisées par le texte en maintenant le délai actuel d'un mois pour toute prolongation d'un éventuel rétablissement de l'état d'urgence sanitaire, et aussi en ramenant au 15 septembre la date-limite d'exercice par le Gouvernement des pouvoirs de gestion de la sortie de l'état d'urgence sanitaire (il avait initialement proposé le 31 octobre). Elle a également été attentive à proportionner strictement aux exigences du traitement de la situation épidémiologique les prérogatives accordées au Gouvernement pour faire face à la crise, à mieux protéger les données de santé des citoyens notamment en encadrant davantage le « passe sanitaire », ainsi qu'à ajuster les dispositions prévues en matière électorale.

## I. UNE SITUATION SANITAIRE QUI RESTE PRÉOCCUPANTE MALGRÉ LA PROGRESSION DE LA VACCINATION

La situation sanitaire actuelle, certes en amélioration par rapport au mois d'avril dernier, reste préoccupante. Le maintien de mesures de distanciation sociale au-delà du 1<sup>er</sup> juin 2021, date prévue de la fin de l'état d'urgence sanitaire, s'avère donc nécessaire, notamment au vu des indicateurs épidémiologiques.

### Indicateurs épidémiologiques à la date du 17 mai 2021



Source : ministère des solidarités et de la santé

Le Gouvernement estime toutefois que la décrue rapide observée depuis le début du mois de mai, la saisonnalité ainsi que le développement de la vaccination permettent d'envisager une réduction des restrictions des libertés individuelles.

Il souhaite malgré tout, au regard des incertitudes liées notamment au délai d'accès de l'ensemble de la population aux vaccins et à l'efficacité de ces derniers contre les variants, conserver des prérogatives fortes en matière de police sanitaire afin d'éviter toute recrudescence de l'épidémie.

## II. ADAPTER LES PRÉROGATIVES ACCORDÉES AU GOUVERNEMENT AUX NÉCESSITÉS SANITAIRES, DANS LE RESPECT DE LA GRADATION ENTRE LES DIFFÉRENTS RÉGIMES

Le Gouvernement propose en conséquence de réactiver le régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire en vigueur entre le 11 juillet et le 16 octobre 2020. Ce régime conserve des prérogatives fortes à la main du Gouvernement. La seule différence avec l'état d'urgence sanitaire consiste en l'impossibilité pour le Gouvernement d'interdire aux personnes de sortir de leur domicile, par le biais de mesures de confinement ou de couvre-feu.



Le Gouvernement a cependant demandé à conserver la possibilité d'imposer un couvre-feu jusqu'au 30 juin 2021, ce que l'Assemblée nationale a accepté. Jusqu'à cette date, la différence entre les deux régimes serait donc essentiellement optique.

**La commission a donc décidé de tenir un discours de vérité aux Français, en prolongeant l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 30 juin 2021, tout en instituant un régime réellement transitoire à compter du 1<sup>er</sup> juillet et jusqu'au 15 septembre 2021 :**

- la **prolongation de l'état d'urgence sanitaire** permettra au Gouvernement de mobiliser les mesures de couvre-feu dont il estime avoir besoin pour limiter le risque de reprise de l'épidémie, tout en l'adaptant, au besoin de manière territorialisée, à la situation sanitaire réellement observée ;

- au début du mois de juillet, la situation sanitaire devrait s'être significativement améliorée sous l'influence des mesures de police administrative mais également du fait de la diffusion de la vaccination. En conséquence, serait **supprimée du régime transitoire proposé par le Gouvernement la faculté, dans les parties du territoire où le virus continuerait de circuler activement** et pour cette seule raison, **d'interdire la circulation des personnes et des véhicules et de fermer les établissements recevant du public.**

### **III. ENCADRER D'AVANTAGE LE « PASSE SANITAIRE » POUR MIEUX PROTÉGER LES DROITS ET LIBERTÉS INDIVIDUELS**

Après avoir saisi pour avis le comité scientifique Covid-19, le Gouvernement a déposé un amendement - **adopté par l'Assemblée nationale** - permettant au Premier ministre de **conditionner l'accès à certains lieux à la présentation d'un « passe sanitaire ».**

Ce dispositif serait assorti de quatre garanties :

- il serait **temporaire**, puisqu'il ne pourrait être exigé qu'entre le 2 juin et le 30 septembre 2021 ;

- il ne pourrait être exigé que pour l'accès à certains lieux, établissements ou événements impliquant de **grands rassemblements de personnes**. Le Gouvernement a indiqué que ce seuil serait fixé à 1 000 personnes ;

- il ne pourrait être exigé que pour l'accès à des **activités de loisirs**, des **foires** ou des **salons professionnels**, ce qui exclut tant les activités du quotidien comme les restaurants ou les commerces que les lieux habituels d'exercice des libertés fondamentales - telles que la liberté de manifester, de réunion politique ou syndicale, ou de religion ;

- l'Assemblée nationale a également précisé que les personnes qui ne sont pas expressément autorisées par la loi à demander un « passe sanitaire » ne pourraient pas l'utiliser.

La commission des lois a accepté le principe d'un « passe sanitaire », car ce dispositif devrait permettre une reprise plus rapide des activités rassemblant un grand nombre de personnes, dans un cadre respectueux des exigences sanitaires. Elle a toutefois **largement renforcé les garanties attachées à ce « passe » afin de mieux protéger les droits et libertés individuels.**

Plus précisément, elle a décidé :

- que le « passe sanitaire » ne pourrait être mis en œuvre **que dans les lieux qui, en raison de leur configuration ou de la nature des activités qu'ils accueillent, ne permettent pas d'assurer le respect des gestes barrières ;**

- qu'il pourrait être présenté **sous forme papier ou numérique ;**

- que les **informations médicales auxquelles auraient accès les personnes et services autorisés à contrôler le « passe sanitaire » seraient restreintes** et qu'il ne leur serait **pas possible de discriminer l'accès aux lieux, établissements ou événements concernés en fonction du type de preuve présentée** (vaccin, test négatif ou certificat de rétablissement), **ni de conserver** les documents présentés par les personnes ;

- qu'un décret déterminerait notamment, après **avis du conseil scientifique Covid-19**, les éléments permettant d'établir les différents types de preuve et, après **avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés**, les personnes et services autorisés à contrôler les documents.

#### IV. PRÉSERVER LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

L'article 2 du projet de loi prévoit de porter **le délai dans lequel le Parlement doit intervenir pour prolonger l'état d'urgence sanitaire à deux mois**, entre le 10 juillet et le 31 août 2021 et lorsque les circonscriptions territoriales dans lesquelles l'état d'urgence sanitaire s'applique représentent **moins de 10 % de la population.**

L'Assemblée nationale, après avoir supprimé cette disposition en commission, a réintroduit ce dispositif en séance publique, en le précisant.

La commission des lois a supprimé ce dispositif, pour **maintenir l'intervention du Parlement au bout d'un mois en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire**. Elle estime en effet que **la réinstauration de l'état d'urgence sanitaire dans certaines circonscriptions** qui, compte tenu du régime prévu à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, **ne pourrait avoir pour objet que de réimposer un confinement ou un couvre-feu à la population**, est un motif suffisamment grave pour justifier que le Parlement se prononce

## V. PROTÉGER LES DONNÉES PERSONNELLES RECUEILLIES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE

L'article 5 du projet de loi prévoit de verser au sein du **système national des données de santé (SNDS)** les données recueillies dans les systèmes d'information créés en application de l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 *prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, à savoir les **traitements SI-DEP et Contact-Covid**, ce qui aurait notamment pour effet d'allonger la durée de conservation des données à caractère personnel collectées, une fois « pseudonymisées » .

La commission des lois a estimé indispensable d'assortir le versement de ces données au SNDS de **garanties supplémentaires**, qu'il s'agisse de l'accès à ces données, des finalités auxquelles elles pourront être traitées ou de l'information des personnes concernées.

## VI. LIMITER LA PROLONGATION DES MESURES D'EXCEPTION

Alors que l'article 6 du projet de loi prévoyait initialement de **prolonger jusqu'au 31 octobre 2021 un grand nombre de mesures d'exception** prises, dans les domaines de la vie sociale, dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire, **la commission n'a accepté de telles prolongations qu'avec circonspection et jusqu'au 15 septembre 2021 seulement**.

Elle a en particulier **refusé de prolonger l'application de certaines dérogations aux règles de procédure contentieuse** (tant en matière pénale qu'en matière civile ou administrative) **qui portent une atteinte excessive aux droits des justiciables**.

## VII. ADAPTER NOTRE DROIT ÉLECTORAL AUX CIRCONSTANCES, DANS LA MESURE STRICTEMENT NÉCESSAIRE

L'article 8 du projet de loi vise à **faciliter l'organisation de la campagne électorale et des opérations de vote en vue des élections départementales et régionales** prévues les 20 et 27 juin prochain.

**La commission des lois n'a accepté de déroger aux règles de droit commun que dans la mesure strictement nécessaire eu égard à la situation sanitaire** et sous réserve de ne pas imposer aux communes, chargées de l'organisation des scrutins, des contraintes disproportionnées. **Elle a complété les dispositions proposées en renforçant les obligations imposées au service public audiovisuel et radiophonique** pour la couverture de la campagne, **et en instituant un « service public des procurations »** pour les personnes qui ne pourraient pas se déplacer.

En ce qui concerne **l'élection des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires**, prévue les 29 et 30 mai prochains, **la commission s'est étonnée que le Gouvernement réagisse si tardivement au risque que le scrutin ne puisse pas se tenir dans toutes les circonscriptions** (article 12 du projet de loi). **Elle a remanié les dispositions proposées afin de tirer les conséquences d'une telle impossibilité**, qu'il s'agisse des élections partielles qui devraient alors être ultérieurement organisées, du renouvellement de l'Assemblée des Français de l'étranger ou de la composition du collège électoral sénatorial, appelé à se réunir en septembre prochain pour l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France.

\*

\* \*

**La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.**

**Le projet de loi sera examiné en séance publique  
à partir du mardi 18 mai 2021.**

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Adaptation du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi tend à permettre au Gouvernement de conserver des prérogatives exceptionnelles lui permettant de lutter contre la diffusion de l'épidémie de Covid-19 entre le 2 juin 2021 – date de la fin de l'état d'urgence sanitaire – et le 30 septembre 2021. Dans sa version originelle, le régime proposé, qui reprend celui en vigueur entre le 11 juillet et le 16 octobre 2020, diffère de l'état d'urgence sanitaire en ce qu'il ne permet pas au Gouvernement d'instaurer un couvre-feu ou un confinement.

L'article prévoit également de permettre la mise en œuvre du « passe sanitaire » sur cette même période, en accord avec les négociations actuellement en cours au niveau européen.

Par l'adoption d'un amendement à l'Assemblée nationale, le Gouvernement s'est fait reconnaître la possibilité d'instaurer un couvre-feu jusqu'au 30 juin 2021. Il en résulte que la différence entre les deux régimes jusqu'à cette date est essentiellement optique. Par souci de cohérence juridique, la commission a donc prolongé l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 30 juin, et a instauré un véritable régime de transition entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 15 septembre, dans lequel les prérogatives accordées par le législateur au Gouvernement seraient strictement adaptées et proportionnées à la gestion de la sortie de la crise sanitaire.

Elle s'est également attachée à mieux encadrer le passe sanitaire, afin de mieux protéger les droits et libertés individuels.

Elle a adopté l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.

Alors que l'état d'urgence sanitaire, déclaré pour la deuxième fois à compter du 17 octobre 2020 et prorogé à deux reprises depuis cette date, expirera, sauf nouvelle intervention du législateur, au 1<sup>er</sup> juin prochain, le Gouvernement estime nécessaire de maintenir l'application de mesures permettant de limiter la propagation de l'épidémie de Covid-19 par l'instauration d'un régime intermédiaire entre l'état d'urgence sanitaire et le droit commun.

Tel est l'objet de l'**article 1<sup>er</sup> du projet de loi**, qui attribuerait au **Premier ministre des prérogatives exceptionnelles lui permettant de prendre des mesures restrictives de liberté en vue de préserver la santé publique**. Ce régime intermédiaire serait en vigueur à compter du 2 juin et jusqu'au 30 septembre 2021 – initialement prévu le 31 octobre 2021, le terme du régime intermédiaire a été ramené au 30 septembre en séance publique à

l'Assemblée nationale –, soit pour une durée de quatre mois. Jusqu'au 30 juin 2021, le Gouvernement pourrait également imposer un couvre-feu.

L'Assemblée nationale a également, par l'adoption d'un amendement du Gouvernement en commission, institué la **possibilité pour le Gouvernement de conditionner, pendant cette même période, l'accès à certains lieux, établissements ou événements à la présentation d'une preuve de vaccination, d'un examen ne concluant pas à une contamination par la Covid-19 ou d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par le virus (« passe sanitaire »)**.

**1) L'instauration d'un régime intermédiaire entre l'état d'urgence sanitaire et le droit commun pour accompagner la sortie de crise sanitaire**

***1.1. La réactivation du régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire en vigueur entre le 11 juillet et le 16 octobre 2020***

***a) La reprise des prérogatives attribuées au Gouvernement dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, à l'exception de la possibilité d'interdire aux personnes de sortir de leur domicile***

Alors que l'état d'urgence sanitaire prendra fin, sauf nouvelle intervention du législateur, au 1<sup>er</sup> juin 2021, le Gouvernement, à l'instar du Conseil scientifique Covid-19, estime nécessaire de « consacrer l'atténuation des mesures de police sanitaire par un dispositif intermédiaire à compter du mois de juin permettant d'accompagner de façon progressive la sortie de l'état d'urgence sanitaire et de répondre rapidement à une éventuelle reprise épidémique, tout en ouvrant la voie à un rétablissement des règles de droit commun »<sup>1</sup>.

Pour cela, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi propose de réactiver, moyennant quelques adaptations, le régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire, en vigueur entre le 11 juillet et le 16 octobre dernier.

Ce régime permet au Premier ministre, par décret pris sur rapport du ministre de la santé, de prendre des mesures relatives aux déplacements (1°), aux établissements recevant du public (2°) et aux rassemblements de personnes (3°). Ces mesures peuvent s'appliquer sur l'ensemble du territoire national ou être territorialisées. Dans ce second cas, elles peuvent être déclinées ou décidées par les préfets.

Les mesures relatives aux déplacements, aux établissements recevant du public et aux rassemblements de personnes prévues dans le cadre du régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire ont été jugées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020.

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs du projet de loi.

La principale différence<sup>1</sup> entre ce régime transitoire et celui de l'état d'urgence sanitaire, tel que prévu par l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, est l'impossibilité pour le Premier ministre de prendre des mesures visant à interdire aux personnes de sortir de leur domicile qui, comme l'ont souligné tant le Conseil constitutionnel<sup>2</sup> que le Conseil d'État<sup>3</sup>, donnent un fondement légal aux mesures de couvre-feu et aux mesures de confinement.

*b) Des possibilités de contrôle accrues des déplacements à destination des territoires métropolitains et ultramarins*

S'agissant des mesures que peut prendre le Premier ministre pour règlementer les déplacements, le régime proposé par le Gouvernement dans l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi diffère de celui adopté par le Parlement en juillet dernier sur un point : serait ajoutée la possibilité pour le Premier ministre d'imposer aux personnes souhaitant se déplacer à destination ou en provenance du territoire hexagonal, de la Corse ou de l'une des collectivités ultramarines de présenter le résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à la contamination par la Covid-19, un justificatif de l'administration d'un vaccin contre ce virus, ou un certificat de rétablissement à l'issue d'une contamination par ce même virus.

Dans la loi du 9 juillet 2020, n'étaient visés que les déplacements par transports publics aériens – et non par tout moyen – et les résultats d'examens biologiques de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la Covid-19.

L'introduction de cette disposition s'inscrit dans les discussions actuellement en cours au niveau européen visant à la mise en place d'un « *certificat vert européen* »<sup>4</sup>.

*c) Les garanties entourant l'application des prérogatives exceptionnelles attribuées au Gouvernement*

**Les garanties entourant l'application des prérogatives du Gouvernement sont les mêmes que celles qui avaient été prévues par le législateur en juillet dernier.**

---

<sup>1</sup> La possibilité de décider du recours à des mesures de quarantaine et d'isolement existe de par le renvoi opéré au II de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique par l'article 3131-1 du même code, lorsque le ministre en charge de la santé décide de recourir à des mesures analogues du fait d'une menace sanitaire grave.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020, cons. 15.

<sup>3</sup> Avis n° 401.919 du 11 janvier 2021 du Conseil d'État sur le projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et reportant la date de caducité des régimes institués pour faire face à la crise sanitaire.

<sup>4</sup> Voir la proposition de règlement relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats interopérables de vaccination, de test et de rétablissement afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (certificat vert numérique), présentée par la Commission européenne le 17 mars 2021 et amendée par le Parlement européen le 29 avril 2021.

Plus précisément :

- le nouveau régime est **strictement limité dans le temps**. Initialement fixée au 31 octobre 2021, soit cinq mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire, son échéance a été ramenée au 30 septembre 2021 par l'Assemblée nationale en séance publique ;

- les mesures susceptibles d'être prescrites par le Premier ministre sont **limitées à celles prises « aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de Covid-19 », « dans l'intérêt de la santé publique »**. Elles doivent également être strictement **proportionnées** aux risques sanitaires encourus et **appropriées** aux circonstances de temps et de lieu. Il doit y être mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires ;

- les mesures susceptibles d'être prescrites peuvent faire l'objet de recours devant le juge administratif dans le cadre des procédures **de référé-suspension** et de **référé-liberté**. Les mesures individuelles doivent par ailleurs faire l'objet d'une information immédiate du procureur de la République ;

- le **comité de scientifiques** serait maintenu pendant la durée d'application du nouveau régime, et serait chargé, comme pendant l'état d'urgence sanitaire, d'éclairer les décisions prises par le Gouvernement et le Parlement.

Le **contrôle parlementaire** serait quant à lui **ponctuellement complété** par rapport à celui prévu pendant la période d'application de ce régime entre le 11 juillet et le 16 octobre dernier. Par l'adoption d'un amendement de Sacha Houlié en commission, l'Assemblée nationale a en effet transposé au régime transitoire prévu par l'article 1<sup>er</sup> les nouvelles prérogatives accordées au Parlement dans la loi du 15 février 2021, soit la possibilité pour les commissions parlementaires de saisir le comité de scientifiques pendant la durée de son existence.

### *1.2. L'introduction par l'Assemblée nationale de la possibilité d'un couvre-feu jusqu'au 30 juin 2021*

**Par l'adoption d'un amendement du Gouvernement en commission, l'Assemblée nationale a autorisé le maintien d'un couvre-feu jusqu'au 30 juin 2021.**

Le dépôt de cet amendement faisait suite à l'annonce du Président de la République du 29 avril 2021 du maintien d'un couvre-feu jusqu'à la fin du mois de juin. Il est malheureux que cette annonce n'ait pas été anticipée par le projet de loi, passé la veille en conseil des ministres...

Selon l'objet de l'amendement du Gouvernement, « *compte tenu de la dynamique de l'épidémie observée ces dernières semaines, et de sa trajectoire prévisible d'ici la fin du mois de juin, il apparaît nécessaire [de maintenir] provisoirement des mesures moins contraignantes [que le confinement] mais pour autant très efficaces de couvre-feu* ».



Il serait donc permis au Premier ministre, entre le 2 et le 30 juin 2021, d'interdire aux personnes de sortir de leur domicile entre 21 heures et 6 heures, soit 9 heures par jour, et à compter du 9 juin, entre 23 heures et 6 heures, sauf dans les territoires dans lesquels est constatée une circulation active du virus.

## **2) La position de la commission : adapter les prérogatives accordées au Gouvernement aux nécessités sanitaires, dans le respect de la gradation entre les différents régimes**

### ***2.1. Une différence essentiellement optique avec l'état d'urgence sanitaire***

Si l'allègement des contraintes, tel qu'annoncé par le Président de la République le 29 avril dernier, devrait être réel à compter principalement du mois de juillet, **la fin de l'état d'urgence sanitaire le 1<sup>er</sup> juin prochain n'affectera donc quasiment pas les restrictions auxquelles sont actuellement soumis les Français.** Elle est d'abord un simple « effet d'annonce » sans changement concret de la situation.

Cette critique avait déjà été exprimée par la commission des lois à l'occasion de la discussion de la loi du 9 juillet 2020, qui dénonçait alors le fait que *« la majorité des prérogatives attribuées aux pouvoirs publics, par le législateur, dans le cadre du régime de l'état d'urgence sanitaire pourront, en effet, continuer à être mises en œuvre »*.

Outre la possibilité pour le Gouvernement de réglementer les déplacements, les rassemblements et les établissements recevant du public, celui-ci peut en effet s'appuyer sur le **régime prévu par les articles L. 3131-1 et suivants du code de la santé publique, applicables aux situations de menace sanitaire, pour continuer à prendre certaines mesures prescrites dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.** C'est en particulier le cas des mesures de quarantaine et de placement à l'isolement, des mesures de réquisition, des mesures visant à permettre la mise à disposition de médicaments, et des mesures tendant à adapter l'organisation et le fonctionnement du système de santé.

**L'introduction au sein du régime transitoire de la possibilité, même de manière restreinte, d'interdire aux personnes de sortir de leur domicile réduit d'autant la différence du régime proposé avec l'état d'urgence sanitaire, au moins jusqu'au 30 juin 2021.**

### ***2.2. Adapter les prérogatives accordées dans le respect des différents régimes***

Si la commission des lois admet la **nécessité de maintenir des mesures de distanciation sociale au-delà du 1<sup>er</sup> juin 2021**, date prévue de la fin de l'état d'urgence sanitaire, elle estime que le régime de sortie proposé par le Gouvernement dans l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi est juridiquement

trompeur. Compte tenu de la situation épidémiologique actuelle et envisageable pendant l'été, elle propose de faire une distinction nette entre la situation jusqu'au 30 juin et celle à compter du 1<sup>er</sup> juillet.

*a) Prolonger l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 30 juin 2021*

Depuis la fin du troisième confinement, le 3 mai 2021, la situation sanitaire s'améliore rapidement. La situation reste malgré tout préoccupante, au regard notamment du nombre de personnes hospitalisées ou du taux d'occupation des lits de réanimation. Par ailleurs, le taux de couverture vaccinale augmente certes, mais à un rythme qui n'est pas suffisant pour assurer une couverture vaccinale large dès le 1<sup>er</sup> juin.

Le Gouvernement en convient, et c'est ce qui l'a conduit à demander au Parlement de maintenir la possibilité d'un couvre-feu jusqu'au 30 juin.

La commission des lois, fidèle à sa position depuis le début de la pandémie, n'entend pas refuser au Gouvernement les prérogatives dont il a besoin pour assurer une sortie progressive de la crise sanitaire permettant de limiter le risque de rebond de l'épidémie.

Ceci étant, l'intégration au sein d'un dispositif qui n'est plus un régime d'urgence d'une mesure limitant fortement la liberté d'aller et venir des individus **peut apparaître disproportionnée**. Elle n'est surtout **pas de nature à favoriser la clarté et l'intelligibilité du droit**, alors même que le régime d'état d'urgence sanitaire existe.

Aussi, afin de favoriser la compréhension du droit par nos concitoyens, et au vu de la situation sanitaire encore préoccupante, la commission des lois a, à l'initiative de son rapporteur, **prolongé l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 30 juin prochain (amendement COM-34)**.

Cette prolongation permettra au Gouvernement de mobiliser les mesures de couvre-feu dont il estime avoir besoin pour limiter le risque de reprise de l'épidémie, tout en l'adaptant, au besoin de manière territorialisée, à la situation sanitaire réellement observée.

*b) Instituer un régime réellement transitoire jusqu'au 15 septembre 2021*

À la date du 30 juin, la situation sanitaire devrait s'être significativement améliorée, à la fois sous l'influence des mesures de police administrative mais également du fait de la diffusion de la vaccination. À compter de cette date, le texte transmis par l'Assemblée nationale prévoit un retour au régime transitoire sans possibilité de couvre-feu.

Si la grande majorité des mesures proposées apparaissent légitime, la commission des lois a exprimé des doutes sur la **possibilité qui serait donnée au Premier ministre, dans les parties du territoire dans lesquelles il est constaté une circulation active du virus, et pour cette seule raison, d'interdire la circulation des personnes et des véhicules et de fermer les établissements recevant du public**.

Le Gouvernement justifie ces mesures par la nécessité de faire face à une recrudescence de l'épidémie qui serait localisée. Cet argument n'est pas recevable. La commission rappelle en effet que **le Gouvernement conservera la possibilité, en cas de dégradation de la situation sanitaire qui justifierait que soient à nouveau imposées des mesures plus restrictives, de déclarer l'état d'urgence sanitaire par décret dans la ou les circonscriptions territoriales concernées.**

La commission a donc, par l'adoption d'un **amendement COM-34** de son rapporteur, **supprimé la possibilité pour le Premier ministre d'interdire les déplacements et de fermer tous les établissements recevant du public dans les parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus.** Le Premier ministre conserverait la possibilité d'interdire les déplacements internationaux, pour faire face à l'apparition de nouveaux variants par exemple, ainsi que la possibilité de fermer les établissements recevant du public lorsque ceux-ci accueillent des activités qui, par leur nature même, ne permettent pas de garantir la mise en œuvre des mesures de nature à prévenir les risques de propagation du virus.

La commission a également, par l'adoption d'un **amendement COM-66** de Marie-Pierre de la Gontrie, **précisé que le Gouvernement ne pourra pas réglementer les parties des établissements accueillant du public qui n'ont pas vocation à accueillir un tel public.** La commission a, ce faisant, repris une réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020.

La commission a également considéré que **la durée d'application proposée, initialement fixée au 31 octobre et ramenée au 30 septembre en séance publique à l'Assemblée nationale, était excessive.** Compte tenu de l'ampleur des restrictions susceptibles d'être imposées, une intervention régulière du législateur lui a paru nécessaire. Celle-ci permet en effet à la représentation nationale de s'assurer de la nécessité et de la proportionnalité des prérogatives confiées à l'exécutif. La commission a donc **ramené le terme du régime transitoire au 15 septembre** (même **amendement COM-34** du rapporteur).

### **3) L'introduction d'un passe sanitaire**

#### ***3.1. L'introduction par l'Assemblée nationale du passe sanitaire***

Après avoir saisi pour avis le conseil scientifique Covid-19, le Gouvernement a déposé un amendement, adopté en commission à l'Assemblée nationale, **permettant au Premier ministre de conditionner l'accès à certains lieux à la présentation d'un passe sanitaire,** qui prendrait la forme d'un certificat de vaccination, d'un résultat d'un examen virologique ne concluant pas à une contamination, ou d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la Covid-19.

Dans son avis rendu le 3 mai 2021 sur le sujet, le conseil scientifique a estimé que le passe sanitaire, « *comme modalité nouvelle de protocole sanitaire, permet ainsi d'envisager de rouvrir et de reprendre, en contrôlant le risque sanitaire sans qu'il puisse être affirmé que ce dernier soit nul ou très faible, des activités rassemblant un nombre élevé de personnes* ».

L'Assemblée nationale, par l'adoption d'un amendement de la présidente de la commission des lois, Yaël Braun-Pivet, a prévu que **ce passe sanitaire ne pourrait être exigé dans d'autres cas que ceux prévus à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi.**

Tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, le dispositif du passe sanitaire est assorti de trois autres garanties :

- il serait en premier lieu **temporaire**, puisqu'il ne pourrait être exigé qu'entre le 2 juin et le 30 septembre ;

- il ne pourrait être exigé que pour l'accès à certains lieux, établissements ou événement impliquant de **grands rassemblements de personnes**. Le Gouvernement a indiqué que ce seuil serait fixé à 1 000 personnes ;

- il ne pourrait être exigé **que pour l'accès à des activités de loisirs, des foires ou des salons professionnels**, ce qui exclut tant les activités du quotidien, comme les restaurants ou les commerces, que les lieux habituels d'exercice des libertés fondamentales – telles que la liberté de manifester, de réunion politique ou syndicale, ou de religion.

### ***3.2. Assurer le respect des libertés individuelles dans le cadre de la mise en œuvre du passe sanitaire***

#### ***a) Un passe sanitaire insuffisamment encadré***

Alors que la commission des lois de l'Assemblée nationale devait examiner l'amendement introduisant le dispositif du passe sanitaire au texte le lendemain, le Gouvernement a saisi la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour avis le 4 mai 2021.

Cet avis, publié le 12 mai, a dû être rendu dans un délai extrêmement bref, et n'a pu intervenir avant les débats à l'Assemblée nationale. La commission des lois déplore cette situation qui n'a pas permis aux députés de bénéficier de l'éclairage de la CNIL alors même que le principe d'un tel passe était évoqué par le Gouvernement de longue date.

**Après avoir souligné le caractère sensible et inédit du dispositif, qui conditionnerait l'accès à certains lieux à une preuve de l'état de santé des personnes, la CNIL a rendu un avis précis et circonstancié sur le dispositif proposé par le Gouvernement<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Commission nationale de l'informatique et des libertés, délibération n° 2021-054 du 12 mai 2021 portant avis sur le projet de mise en place d'un passe sanitaire conditionnant l'accès à certains lieux, événements ou établissements impliquant de grands rassemblements de personnes.

À la lecture de cet avis, il apparaît que le passe sanitaire, tel que voté par l'Assemblée nationale, ne répond pas aux exigences de protection des libertés personnelles exigées par le droit européen et la loi Informatique et libertés. La CNIL demande à ce que « *des garanties suffisantes pour protéger les droits et libertés des personnes* » soient apportées au dispositif, « *afin notamment de limiter strictement la divulgation d'informations privées et d'éviter tout risque de discriminations indues* ».

b) *La position de la commission : mieux protéger les droits et libertés individuels dans le cadre du passe sanitaire*

La commission des lois, suivant en cela les recommandations de la CNIL, s'est attachée à **renforcer les garanties attachées au passe sanitaire afin de mieux protéger les droits et libertés individuels.**

Par l'adoption de deux **amendements identiques COM-35 et COM-28** du rapporteur et de Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales, la commission des lois a apporté **quatre garanties supplémentaires à la mise en œuvre du passe sanitaire.**

En premier lieu, elle a précisé que le passe sanitaire ne pourra être mis en œuvre que dans les lieux, établissements et événements impliquant de grands rassemblements de personnes qui, **en raison de leur configuration ou de la nature des activités qu'ils accueillent, ne permettent pas d'assurer le respect des gestes barrières.** Il lui a en effet semblé pertinent que les événements ayant lieu en extérieur ne soient pas nécessairement traités comme ceux ayant lieu en intérieur, dans la mesure où l'état des connaissances scientifiques fait état d'une moindre contamination dans les premiers.

La commission a, en second lieu, **expressément indiqué que le passe sanitaire pourra être présenté sous forme papier ou numérique.** S'il devait être présenté sous forme numérique, il ne pourrait l'être qu'au sein de systèmes d'information numériques reconnus par décret, afin de faire obstacle au développement d'applications qui ne bénéficieraient pas d'un niveau de protection équivalent à celui prévu par les applications développées par l'État.

En troisième lieu, la commission a **restreint les informations médicales auxquelles auraient accès les personnes et services autorisés à contrôler le passe sanitaire ainsi que leurs prérogatives.** Elle a ainsi indiqué que la présentation des documents devrait être réalisée sous une **forme simplifiée** ne permettant pas aux personnes et services concernés de connaître la nature du document présenté et les données qu'il contient. Il ne serait par ailleurs **pas possible de discriminer** l'accès aux lieux, établissements ou événements concernés **en fonction du type de preuve** (vaccin, test négatif ou certificat de rétablissement), **ni de conserver** les documents présentés par les personnes.

En quatrième lieu, la commission a renvoyé à un décret le soin de déterminer, après avis du conseil scientifique Covid-19, les éléments permettant d'établir les différents types de preuve et, après avis de la CNIL, les personnes et services autorisées à contrôler les documents.

La commission a également adopté un amendement de coordination COM-36 de son rapporteur.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.

#### *Article 2*

### **Modalités de prolongation d'un état d'urgence sanitaire déclaré sur des circonscriptions territoriales représentant moins de 10 % de la population nationale**

L'article 2 du projet de loi vise à allonger la durée à l'issue de laquelle la prolongation de l'état d'urgence sanitaire nécessite l'intervention du Parlement, passant cette durée à deux mois lorsque les circonscriptions territoriales dans lesquelles l'état d'urgence sanitaire s'applique représentent moins de 10 % de la population nationale. Cette disposition, d'application temporaire, ne serait en vigueur qu'entre le 10 juillet et le 31 août 2021.

Considérant qu'il n'est pas envisageable de réduire les exigences du contrôle parlementaire, la commission a supprimé cette disposition, ne conservant au sein de l'article 2 que la précision selon laquelle le régime transitoire prévu par l'article 1<sup>er</sup> ne s'applique pas dans les parties du territoire où l'état d'urgence sanitaire est en cours d'application.

Elle a adopté l'article 2 ainsi modifié.

Le régime de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire défini par l'article L. 3131-13 du code de la santé publique prévoit que, si l'état d'urgence peut être déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, il ne peut être prolongé au-delà d'un mois que par une loi.

Par dérogation et pour la seule période estivale, l'article 2 du projet de loi prévoit de porter à deux mois la durée au cours de laquelle l'état d'urgence sanitaire peut rester en vigueur avant d'être prolongé par une loi, lorsque les territoires dans lesquels il s'applique représentent moins de 10 % de la population nationale.

## **1) L'état d'urgence sanitaire : une nécessaire intervention du législateur au bout d'un mois**

Le régime créé par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19* et codifié au chapitre I<sup>er</sup> bis du titre III du livre I<sup>er</sup> de la troisième partie du code de la santé publique prévoit que l'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire national en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population<sup>1</sup>.

**La déclaration de l'état d'urgence sanitaire prend la forme d'un décret** en conseil des ministres pris sur rapport du ministre chargé de la santé. Ce décret, qui doit être motivé, détermine la ou les parties du territoire concernées par l'entrée en vigueur de l'état d'urgence sanitaire.

**La prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois doit toutefois être autorisée par la loi**, après avis du comité de scientifiques<sup>2</sup>.

Pendant toute la durée de l'état d'urgence sanitaire, le Parlement est informé sans délai des mesures prises par le Gouvernement à ce titre, et peut requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

## **2) Restreindre le contrôle parlementaire pendant la période estivale**

### **2.1. L'article 2 du projet de loi : porter à deux mois le délai d'intervention du Parlement lorsque l'état d'urgence sanitaire est déclaré de manière localisée**

L'article 2 du projet de loi prévoit, d'une part, que le régime prévu à l'article 1<sup>er</sup> n'est pas applicable dans les territoires dans lesquels l'état d'urgence sanitaire est en cours d'application (I de l'article).

Il prévoit, d'autre part, que **le délai au terme duquel la prolongation de l'état d'urgence sanitaire nécessite l'intervention du Parlement est porté à deux mois** (II de l'article). **Deux conditions** encadrent ce dispositif :

- il ne serait applicable que pour les déclarations d'état d'urgence sanitaire prises entre le 10 juillet et le 31 août 2021<sup>3</sup> ;

- et uniquement lorsque les circonscriptions territoriales dans lesquelles l'état d'urgence sanitaire s'applique représentent moins de 10 % de la population.

---

<sup>1</sup> Article L. 3131-12 du code de la santé publique.

<sup>2</sup> Article L. 3131-13 du code de la santé publique.

<sup>3</sup> Le projet de loi prévoyait initialement une période allant du 2 juin au 31 août 2021.

**L'Assemblée nationale, après avoir supprimé ce dispositif en commission, l'a réintroduit en le précisant en séance publique.**

Reprenant des précisions que le rapporteur souhaitait apporter en commission, le dispositif finalement adopté par l'Assemblée nationale prévoit, outre les conditions susmentionnées :

**- l'articulation des délais en cas de déclarations successives de l'état d'urgence sanitaire sur des circonscriptions représentant moins de 10 % de la population** : le délai de deux mois commencerait à courir à la date de la publication du premier décret, dès lors que les déclarations successives n'ont pas pour effet de dépasser le seuil de 10 %. Dès que ce seuil serait dépassé, la loi devrait intervenir dans un délai maximal d'un mois ;

**- une information renforcée du Parlement** : l'article 2 prévoit que, un mois après une déclaration de l'état d'urgence sanitaire couvrant un territoire représentant moins de 10 % de la population, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur la situation sanitaire dans la ou les circonscriptions concernées et sur les mesures prises pour y faire face.

***2.2. La position de la commission des lois : refuser tout amoindrissement du contrôle parlementaire, y compris pendant la période estivale***

Selon l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement rétablissant le dispositif en séance publique à l'Assemblée nationale, « *cette disposition permettra de répondre à une éventuelle dégradation grave et localisée de la situation sanitaire pendant la période estivale, en tenant compte des contraintes de l'ordre du jour parlementaire* ».

Alors que, sur cette période, un régime transitoire prévu par l'article 1<sup>er</sup> permettra déjà au Gouvernement de prendre des mesures fortement attentatoires aux libertés, **l'argument selon lequel la suspension parlementaire du mois d'août empêcherait le Parlement d'exercer ses missions constitutionnelles de contrôle du Gouvernement et de protection des droits et libertés constitutionnellement garantis n'est pas acceptable.**

Le Gouvernement dispose, de par l'article 29 de la Constitution, de la possibilité de convoquer le Parlement en session extraordinaire à tout moment. **La réinstauration de l'état d'urgence sanitaire dans certaines circonscriptions qui, compte tenu du régime prévu à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, ne pourrait avoir pour objet que de réimposer un confinement ou un couvre-feu à la population, est un motif suffisamment grave pour convoquer le Parlement afin qu'il se prononce impérativement.**



La commission des lois a donc **supprimé le dispositif prévu au II de l'article 2** par l'adoption de deux **amendements identiques COM-38 et COM-79** de son rapporteur et de Marie-Pierre de la Gontrie. Elle a par ailleurs adopté un **amendement COM-37 de coordination** également de son rapporteur.

La commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié.**

### *Article 3*

#### **Application du régime transitoire prévu à l'article 1<sup>er</sup> en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie**

L'article 3 du projet de loi prévoit les adaptations nécessaires au régime transitoire prévu au I de l'article 1<sup>er</sup> en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Initialement prévues sous forme d'habilitation à légiférer par ordonnance, l'Assemblée nationale a, après avoir reçu les avis des commissions concernées, inscrit les adaptations nécessaires dans l'article.

La commission a adopté cet article en y ajoutant une coordination avec les amendements adoptés à l'article 1<sup>er</sup>.

L'article 1<sup>er</sup> précise, dans son VII, que le régime transitoire s'applique sur l'ensemble du territoire de la République. Des adaptations sont toutefois nécessaires en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, car ces collectivités disposent de compétences larges en matière de santé.

Alors que le Gouvernement n'avait pas reçu les avis des collectivités concernées à la date de dépôt de son projet de loi, leur réception a permis l'inscription en commission à l'Assemblée nationale des adaptations nécessaires dans le corps du texte de l'article 3<sup>1</sup>.

Ces adaptations sont de deux ordres :

- l'article permet en premier lieu au Premier ministre d'habiliter, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, le haut-commissaire à prendre, dans le strict respect de la répartition des compétences, des mesures de mise en quarantaine des personnes de même que de placement et de maintien en isolement ;

- l'article prévoit en second lieu que Premier ministre, lorsqu'il prend des mesures applicables dans ces territoires, peut permettre au haut-commissaire de les adapter en fonction des circonstances locales ou à les décider lui-même, après consultation du Gouvernement de la collectivité.

---

<sup>1</sup> Le Gouvernement demandait initialement à être habilité par ordonnance à procéder à ces adaptations.

La commission a adopté un **amendement de coordination COM-39** de son rapporteur.

La commission a adopté l'article 3 **sans modification.**

#### *Article 4*

### **Adaptations du régime de l'état d'urgence sanitaire**

L'article 4 du projet de loi adapte le régime de l'état d'urgence sanitaire sur deux points : il étend le régime de mise en quarantaine et de placement à l'isolement actuellement en vigueur au sein des territoires ultramarins à l'ensemble du territoire national, et il habilite de nouveaux agents à constater le non-respect des mesures édictées par le Premier ministre. Ces deux modifications, compte tenu des renvois prévus à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi et à l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, seront également applicables dans le cadre du régime transitoire.

La commission a adopté cet article en le complétant afin d'assurer la lisibilité et la robustesse juridique du régime de l'état d'urgence sanitaire.

#### **1) Renforcer les mesures de mise en quarantaine et de placement à l'isolement**

##### *1.1. Un régime précisé par le législateur en mai 2020*

Le régime de quarantaine et d'isolement des personnes, défini au II de l'article L. 3131-15 et de l'article L. 3131-17 du code de la santé publique, a été entièrement réécrit à l'occasion de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions. Le législateur a alors **défini les circonstances dans lesquelles le Premier ministre peut ordonner la mise en œuvre de mesures de quarantaine ou de placement et de maintien à l'isolement.** Ce régime est applicable lorsque l'état d'urgence sanitaire est en application mais également en cas de menace sanitaire grave<sup>1</sup>.

**Seules les personnes ayant séjourné dans le mois précédent dans une zone de circulation de l'infection peuvent être visées, dans trois cas limitativement énumérés :**

- lorsqu'elles entrent sur le territoire national, en provenance d'un autre pays ;

- lorsqu'elles arrivent sur le territoire d'une collectivité ultramarine ou en Corse, en provenance d'une autre partie du territoire national ;

---

<sup>1</sup> Par renvoi de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique.

- lorsqu'elles arrivent sur le territoire hexagonal, en provenance de Corse ou d'une collectivité ultramarine.

**La mise en œuvre de mesures de quarantaine ou de placement ou de maintien à l'isolement est assortie de plusieurs garanties :**

- elle est prononcée par le préfet sur proposition du directeur général de l'agence régionale de santé, l'isolement étant conditionné à la constatation médicale de l'infection de la personne concernée ;

- la durée initiale de la mesure ne peut excéder 14 jours, la mesure pouvant être renouvelée, après avis du juge des libertés et de la détention, dans la limite d'une durée maximale d'un mois. Il est mis fin à la mesure dès que l'état de santé de l'intéressé le permet ;

- les obligations pouvant être imposées à la personne dans le cadre de ces mesures sont limitativement énumérées par la loi ;

- les personnes et enfants victimes de violences ne peuvent être mis en quarantaine, placés ou maintenus en isolement dans le même logement ou lieu d'hébergement que l'auteur des violences ;

- la décision de placement en quarantaine ou de placement ou maintien à l'isolement peut à tout moment faire l'objet d'un recours devant le juge des libertés et de la détention, ce dernier pouvant également être saisi par le procureur de la République ou se saisir d'office.

Le législateur a également inscrit dans la loi, pour le territoire métropolitain, le **principe du libre choix** laissé à la personne concernée d'effectuer sa quarantaine ou son isolement dans son domicile ou dans un lieu d'hébergement spécialement mis à disposition par l'autorité publique.

Pour les territoires ultramarins à l'inverse, le IV de l'article 12 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 *prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions* prévoit que le préfet peut s'opposer au choix du lieu retenu par l'intéressé s'il apparaît que ce lieu ne répond pas aux exigences sanitaires qui justifient son placement en quarantaine à son arrivée.

### ***1.2. Étendre à l'ensemble du territoire national la possibilité pour le préfet de s'opposer au lieu choisi par l'intéressé***

Alors que le Gouvernement a annoncé vouloir renforcer les mesures de quarantaine face au développement de variants, l'article 4 du projet de loi tend à **étendre à l'ensemble du territoire national le dispositif** actuellement en vigueur en outre-mer, **permettant au préfet de s'opposer au lieu choisi par la personne dans des cas précis**. Il reviendrait alors au préfet de déterminer le lieu de quarantaine ou d'isolement.

Par coordination avec cette disposition, l'article 5 du projet de loi abrogerait le IV de l'article 12 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 *prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*.

La différence existant entre le territoire national et le territoire ultramarin ne se justifie en effet pas. La commission estime donc pertinent d'y mettre fin, étant entendu que la loi précise que **le préfet ne pourra s'opposer au lieu choisi par la personne que si celui-ci ne répond pas aux exigences visant à garantir l'effectivité de la mesure de placement en quarantaine ou en isolement, par exemple en exposant, du fait de sa configuration, d'autres personnes à un risque de contamination, et à permettre le contrôle de l'application de la mesure.**

La commission a toutefois, par l'adoption d'un **amendement COM-40** de son rapporteur, **ajusté le régime des mesures de quarantaine et d'isolement afin de tenir compte d'une réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel** dans sa décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020. Il serait ainsi précisé que de telles mesures ne peuvent être prolongées au-delà d'une durée de quatorze jours que sur autorisation du juge des libertés et de la détention, dès lors qu'elles imposent à la personne concernée de demeurer à son domicile ou dans son lieu d'hébergement **pendant une plage horaire de plus de douze heures par jour**, ce qui conduit à les qualifier de mesures privatives de liberté.

## **2) Habilitier de nouveaux agents à constater le non-respect des mesures prises par le Premier ministre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, du régime transitoire, et en cas de menace sanitaire grave**

L'article L. 3136-1 du code de la santé publique définit le **cadre répressif applicable en cas de non-respect des mesures prises en application de l'état d'urgence sanitaire ou pour faire face à des menaces sanitaires graves**<sup>1</sup>.

Ce cadre serait également rendu applicable au non-respect des mesures prises en application du régime transitoire prévu par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, à l'instar de ce qui avait été prévu en juillet dernier.

L'article 4 tend à prévoir la compétence de deux nouvelles catégories d'agents pour constater les infractions à l'ensemble de ces mesures :

- les **agents des douanes** pourraient constater les contraventions aux mesures prises en application de ces différents régimes, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquêtes ;

- les **agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes** pourraient contrôler les prescriptions édictées en matière d'établissements recevant du public.

---

<sup>1</sup> Mesures prises en application de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique.

### 3) Ajuster le régime de l'état d'urgence sanitaire afin d'en assurer la lisibilité et la robustesse juridique

La commission ayant prolongé, pour une durée d'un mois, l'état d'urgence sanitaire, il lui a semblé nécessaire, conformément à la position qui était la sienne lors de l'examen des précédents textes, de procéder à plusieurs modifications du régime de l'état d'urgence sanitaire défini par le code de la santé publique (même **amendement COM-40** du rapporteur).

Ces modifications, qui sont de deux ordres, visent à assurer la lisibilité et la robustesse juridique du régime :

- en premier lieu, en **interdisant expressément toute limitation des réunions dans les locaux d'habitation**, qui se heurterait au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale, constitutionnellement garantis ;

- en deuxième lieu, **en abrogeant la disposition habilitant le Premier ministre à « prendre des mesures temporaires de contrôle des prix de certains produits rendues nécessaires pour prévenir ou corriger les tensions constatées sur le marché de certains produits »**, à la seule condition d'en informer le Conseil national de la consommation. L'article L. 410-2 du code de commerce autorise déjà le Gouvernement à prendre des mesures de contrôle des prix, après avoir consulté ledit conseil, formalité qui ne paraît pas insurmontable dans le contexte actuel et qui garantit l'association des organisations professionnelles et des associations de consommateurs à la prise de décision.

La commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

#### *Article 4 bis (nouveau)*

#### **Sécuriser le régime applicable aux menaces sanitaires graves**

Introduit par la commission à l'initiative de son rapporteur, l'article 4 *bis* tend à préciser le champ d'application de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, qui confère au ministre de la santé, en cas de menace sanitaire grave, des prérogatives étendues.

Introduit par la commission à la suite de l'adoption d'un **amendement COM-41** de son rapporteur, l'article 4 *bis* tend à **clarifier et sécuriser le régime juridique applicable aux menaces sanitaires graves**, prévu par l'article L. 3131-1 du code de la santé publique.

L'actuelle rédaction de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique confère au ministre de la santé en cas de menace sanitaire grave la possibilité de prendre « *toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population* » et d'habiliter le préfet à prendre toute mesure d'application réglementaire et individuelle des mesures qu'il prescrit.

Ce régime, qui a été mis en œuvre lors de la période d'application du régime transitoire entre le 11 juillet et le 16 octobre 2020, devrait être à nouveau mobilisé par le Gouvernement dès que le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire prévu par le projet de loi aura atteint son terme.

Or, **la solidité juridique de la rédaction actuelle de cet article du code de la santé publique interroge** puisqu'il ne précise pas les mesures susceptibles d'être prescrites et n'encadre pas, à l'exception d'une exigence générale de proportionnalité, les conditions de leur mise en œuvre.

L'article 4 *bis* **préciserait donc la nature des mesures susceptibles d'être prescrites par le ministre de la santé sur ce fondement**. Celles-ci seraient limitées à deux catégories : d'une part, les mesures relatives au fonctionnement et à l'organisation du système de santé ; d'autre part, les mesures de placement en quarantaine et à l'isolement.

Cette nouvelle rédaction n'entraverait en rien les capacités d'action du ministre de la santé. L'ensemble des mesures prescrites par ce dernier entre le 11 juillet et le 16 octobre 2020 entraient en effet dans les deux catégories visées.

L'article tend par ailleurs à **étendre l'obligation de nécessité et de stricte proportionnalité des mesures**, actuellement limitée aux mesures prescrites par le ministre de la santé, à celles prescrites, au niveau local, par les préfets.

La commission a adopté l'article 4 <i>bis</i> <b>ainsi rédigé</b> .
---

*Article 5*

**Versement au sein du système national des données de santé  
des données personnelles recueillies dans le cadre  
de la lutte contre l'épidémie de Covid-19**

L'article 5 du projet de loi prévoit de verser au sein du système national des données de santé (SNDS) les données recueillies dans les systèmes d'information créés en application de l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 *prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, à savoir les traitements SI-DEP et Contact-Covid, ce qui aurait notamment pour effet d'allonger la durée de conservation des données à caractère personnel collectées, une fois pseudonymisées<sup>1</sup>.

La commission des lois a adopté cet article tout en assortissant le versement de ces données au SNDS de garanties supplémentaires.

**1) Le système national des données de santé**

Créé par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 *de modernisation de notre système de santé* et profondément remanié par la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 *relative à l'organisation et à la transformation du système de santé*, **le système national des données de santé (SNDS) rassemble, sous une forme pseudonymisée, un très grand nombre de données relatives à la santé des personnes résidant de manière permanente ou non en France, à des fins d'information, d'administration de la santé et de recherche.**

**1.1. Les données rassemblées au sein du SNDS**

Alors qu'il ne regroupait initialement que des **données à caractère médico-administratif** issues du système national d'information interrégimes de l'assurance maladie (SNIIRAM), des systèmes d'informations hospitaliers (SIH), du système d'information commun aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), de la base CépiDC relative aux causes de décès, ainsi que d'un échantillon représentatif des données de remboursement par bénéficiaire transmises par des organismes d'assurance maladie complémentaire, le SNDS a vu son contenu élargi par la loi du 24 juillet 2019 à **l'ensemble des données cliniques recueillies par les professionnels de santé dans le cadre de leurs activités et liées aux actes ou prestations remboursés**, ainsi qu'à diverses autres catégories de données (données d'enquêtes dans le domaine de la santé, données recueillies lors des visites médicales et de dépistage obligatoires en milieu éducatif ou lors des visites d'information et de prévention dans un cadre professionnel, données recueillies par les services de protection maternelle et infantile).

---

<sup>1</sup>En outre, le 2° de l'article 5 prévoit une coordination avec l'extension à l'ensemble du territoire national du dispositif actuellement en vigueur en outre-mer, permettant au représentant de l'État de s'opposer au lieu choisi par la personne soumise à une mesure de quarantaine ou de placement à l'isolement, prévue à l'article 4. Il en a été question dans le commentaire de cet article.

## 1.2. Pseudonymisation et appariement

**Les données individuelles concernant des patients** (à la différence de celles relatives aux professionnels de santé) **ne peuvent être versées au SNDS que sous forme pseudonymisée** : elles ne contiennent ni les nom et prénoms des personnes, ni leur numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR), ni leur adresse.

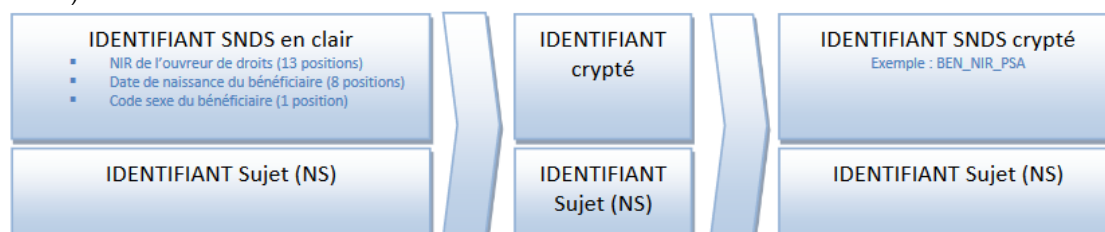
**Cela n'interdit pas, pourtant, le rapprochement de données issues de sources distinctes et relatives à un même patient.** En effet, les données individuelles versées au SNDS sont associées à un pseudonyme (à savoir un code non signifiant) obtenu, à partir du NIR, par un procédé cryptographique. Le rattachement à une même personne de données incluses dans le SNDS mais provenant de sources différentes est réalisé, selon des modalités fixées par le directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), en concertation avec les organismes gérant les bases de données formant les composantes du SNDS. Par ailleurs, un utilisateur (administration, organisme de recherche...) qui dispose d'autres bases de données personnelles identifiantes peut croiser celles-ci avec celles du SNDS, selon une procédure complexe organisée de telle sorte qu'il ne puisse avoir connaissance de la clef de correspondance entre le NIR des personnes et leur pseudonyme dans le SNDS.

### La procédure d'appariement direct de données identifiantes avec les données du SNDS

Lorsqu'une personne habilitée à accéder aux données du SNDS souhaite croiser celles-ci avec des données personnelles identifiantes en sa possession, elle fournit à la CNAM, pour chaque patient, en plus des informations d'identification qu'elle détient (NIR, date de naissance, sexe), un « *numéro sujet* » également appelé « *identifiant d'accrochage* » (par exemple NS\_000001).

La CNAM procède à la traduction automatisée de l'identifiant en pseudonyme SNDS, grâce à l'outil FOIN (Fonction d'occultation des identifiants nominatifs).

Sur la base du pseudonyme, le responsable de la base de données SNDS procède à l'extraction des données pertinentes et les livre au demandeur en les associant au numéro sujet fourni (sans indiquer la correspondance entre ce numéro sujet et le pseudonyme SNDS).



Source : Caisse nationale de l'assurance maladie

**Il existe aussi des appariements indirects ou probabilistes**, lorsque le demandeur ne dispose pas de données directement identifiantes mais seulement d'informations sur les patients (âge, sexe, prescriptions, dates de soins...) qui peuvent être croisées avec les informations du même type figurant dans le SNDS.



### *1.3. Les finalités du SNDS*

Le SNDS a pour finalité la mise à disposition de données afin de contribuer :

1° à l'information sur la santé ainsi que sur l'offre de soins, la prise en charge médico-sociale et leur qualité ;

2° à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de santé et de protection sociale ;

3° à la connaissance des dépenses de santé, des dépenses d'assurance maladie et des dépenses médico-sociales ;

4° à l'information des professionnels, des structures et des établissements de santé ou médico-sociaux sur leur activité ;

5° à la surveillance, à la veille et à la sécurité sanitaires ;

6° à la recherche, aux études, à l'évaluation et à l'innovation dans les domaines de la santé et de la prise en charge médico-sociale.

La loi interdit expressément le traitement des données du SNDS à des fins de promotion de médicaments ou de produits de santé, ou encore d'exclusion de garanties de contrats d'assurance et de modification de cotisations ou de primes d'assurance.

### *1.4. L'accès aux données du SNDS*

#### *a) La publication de données anonymisées*

Les données du SNDS ne peuvent être **mises à la disposition du public** qu'à la condition d'avoir été traitées pour prendre la forme de statistiques agrégées ou de données individuelles constituées de telle sorte que l'identification, directe ou indirecte, des personnes concernées y soit impossible, ce qui répond à la définition des informations **anonymes** non couvertes par le règlement européen du 27 avril 2016 dit « *règlement général sur la protection des données* » (RGPD)<sup>1</sup>.

#### *b) Un accès limité aux données à caractère personnel*

Par ailleurs, **l'accès aux données à caractère personnel contenues dans le SNDS et le traitement de ces données est autorisé :**

**- de manière permanente, pour l'accomplissement des missions des services de l'État, des établissements publics ou des organismes chargés d'une mission de service public** limitativement énumérés à l'article R. 1461-12 du code de la santé publique (directions ministérielles, agences régionales de santé, caisses d'assurance maladie, établissements de recherche...);

---

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

- de manière ponctuelle, par toute personne publique ou privée, pour un motif d'intérêt public se rattachant à l'une des finalités du SNDS et selon la procédure prévue à la section 3 du chapitre III du titre II de la loi du 6 janvier 1978 dite « *informatique et libertés* »<sup>1</sup>. Les demandes sont déposées auprès du groupement d'intérêt public dénommé « *Plateforme des données de santé* ».

### **Les traitements de données à caractère personnel dans le domaine de la santé**

#### 1° Le droit commun

Sauf dans les cas énumérés à l'article 65 de la loi « *informatique et libertés* » (qui concernent principalement les traitements à l'usage exclusif des professionnels de santé ou concourant à l'exercice de missions de service public), **les traitements de données relatives à la santé des personnes ne peuvent être mis en œuvre qu'en considération de la finalité d'intérêt public qu'ils présentent**, et dans les conditions suivantes :

- sur simple **déclaration préalable** à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), s'il s'agit de traitements conformes aux **référentiels** établis par celle-ci, qui exerce alors son contrôle *a posteriori* ;

- sur **autorisation préalable** de la CNIL, dans le cas contraire (article 66 de la même loi).

En ce qui concerne plus particulièrement **les traitements ayant une finalité de recherche ou d'étude**, ils peuvent être mis en œuvre :

- sur simple **déclaration préalable** à la CNIL, s'ils sont conformes à une **méthodologie de référence** homologuée et publiée par celle-ci ;

- sur son **autorisation préalable**, dans le cas contraire. La décision de la CNIL est rendue après avis du comité de protection des personnes s'il s'agit de recherches pratiquées sur l'être humain, ou du **comité éthique et scientifique pour les recherches, les études et les évaluations dans le domaine de la santé**, dans les autres cas (article 72 de ladite loi). Le secrétariat du comité éthique et scientifique est assuré par le GIP Plateforme des données de santé.

**Toute personne a le droit de s'opposer à ce que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet de la levée du secret professionnel rendue nécessaire par un tel traitement.**

#### 2° Les exigences supplémentaires liées aux traitements de données issues du SNDS

À cette procédure, prévue par la loi « *informatique et libertés* » et commune à tous les traitements de données concernant la santé des personnes, s'ajoutent des règles spécifiques aux traitements de données issues du SNDS, définies par le code de la santé publique.

Tout d'abord, pour mettre en œuvre un tel traitement, les personnes morales de droit privé produisant ou commercialisant des médicaments ou des produits de santé, les établissements de crédit ainsi que les entreprises du secteur de l'assurance doivent, soit démontrer que la finalité du traitement est incompatible avec celles que la loi interdit expressément, soit faire réaliser l'étude par un laboratoire de recherche ou un bureau d'étude indépendant.

<sup>1</sup> Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Par ailleurs, l'accès aux données est subordonné :

- à la communication préalable par le demandeur au GIP Plateforme des données de santé de l'autorisation de la CNIL, d'une déclaration d'intérêts et du protocole d'analyse ;

- à l'engagement du demandeur de communiquer au GIP dans un délai raisonnable après la fin du traitement, de l'étude ou de l'évaluation, la méthode et (s'agissant des traitements à finalité de recherche) les résultats de l'analyse ainsi que les moyens d'en évaluer la validité.

Le GIP Plateforme des données de santé publie sans délai l'autorisation de la CNIL, la déclaration des intérêts, puis les résultats et la méthode.

## 2) Les systèmes d'information créés pour lutter contre l'épidémie de Covid-19

Les systèmes d'information des professionnels et établissements de santé, ceux de l'assurance-maladie et de l'administration sanitaire ont naturellement été mobilisés dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de Covid-19.

**De nouveaux traitements de données à caractère personnel ont également été créés.** Ceux d'entre eux qui ont pour objet de faciliter le « traçage » des cas contacts, la remontée des chaînes de contamination et l'identification des *clusters*, dans le cadre de la **stratégie « tester - tracer - isoler »**, ont nécessité **l'intervention du législateur**, car ils impliquaient que des personnes autres que les professionnels participant à la prise en charge d'une personne aient accès, sans son consentement, à des données personnelles la concernant, par **dérogation au principe du secret médical**.

Ainsi, l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 *prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions* a autorisé le traitement et le partage de données à caractère personnel concernant la santé relatives aux personnes atteintes par le virus et aux personnes ayant été en contact avec elles, le cas échéant sans le consentement des intéressés, dans le cadre de systèmes d'information créés par décret en Conseil d'État et mis en œuvre par le ministre chargé de la santé.

Sur ce fondement, un décret du 12 mai 2020<sup>1</sup> a créé deux traitements de données à caractère personnel, le SI-DEP (système d'information national de dépistage) et Contact-covid, le premier étant destiné à rassembler les données relatives aux examens de dépistage, le second à réunir des informations sur les personnes infectées et celles ayant été en contact avec elles, à des fins principalement prophylactiques.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

## Le SI-DEP et Contact-covid

### 1° Le SI-DEP

#### a) Données traitées

Le SI-DEP, dont la gestion est assurée par l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris pour le compte du ministre de la santé, rassemble les **données liées aux examens de dépistage virologique ou sérologique de la Covid-19** : données d'identification des personnes ayant fait l'objet d'un test, informations sur leur situation nécessaires aux enquêtes sanitaires (s'il s'agit ou non de professionnels de santé, si elles résident dans un lieu d'hébergement collectif, etc.), coordonnées du patient ou d'une personne de confiance, données d'identification et coordonnées des médecins, caractéristiques techniques du prélèvement, informations relatives au résultat du test.

#### b) Alimentation

Le traitement est donc principalement alimenté par les laboratoires de biologie médicale qui réalisent les tests.

#### c) Finalités et droits d'accès

Les finalités principales du SI-DEP, directement liées à la lutte contre la propagation de l'épidémie, sont :

- **le suivi de l'évolution des contaminations et l'identification des cas groupés (clusters)**, afin de prendre les mesures prophylactiques qui s'imposent ;

- **le « traçage » des cas contacts** : la consultation du SI-DEP permet aux organismes d'assurance-maladie et à leurs sous-traitants de prendre contact avec les personnes testées « positives » qui n'auraient pas déjà été prises en charge par un médecin ou un hôpital, afin de dresser avec elles la liste des personnes ayant été en contact avec elles, puis de se mettre en relation avec celles-ci (voir ci-après) ;

À ces deux titres, les données du SI-DEP sont accessibles au personnel habilité de l'assurance maladie et des agences régionales de santé, ainsi qu'aux médecins (en ce qui concerne leurs patients).

Des **données pseudonymisées** sont également communiquées à Santé publique France et aux agences régionales de santé à des fins de **surveillance épidémiologique**, à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de la santé, à des fins d'**information statistique**, ainsi qu'au GIP Plateforme des données de santé et à la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) « *aux seules fins de faciliter l'utilisation des données de santé pour les besoins de la gestion de l'urgence sanitaire et de l'amélioration des connaissances sur le virus* »<sup>1</sup>.

### 2° Contact-covid

#### a) Données traitées

Le traitement de données Contact-covid, mis en œuvre par la CNAM et inclus dans le système d'information « Ameli pro », comprend quant à lui, principalement, des **données relatives aux personnes infectées et aux personnes ayant été en contact avec ces dernières**.

---

<sup>1</sup> Le service public d'information en santé est également destinataire de données relatives aux médecins, aux laboratoires et aux caractéristiques techniques des tests réalisés.

*b) Alimentation*

Il est alimenté :

- en premier lieu, par les médecins de ville et les hôpitaux assurant la prise en charge des personnes infectées, qui dressent avec elles une première liste des personnes contacts ;

- en deuxième lieu, par les organismes d'assurance maladie et leurs sous-traitants, qui entrent en relation, d'une part, avec les personnes infectées déjà pris en charge par un médecin ou un hôpital, pour compléter avec elles la liste des personnes contacts, d'autre part, avec les autres personnes testées positives et figurant dans le SI-DEP, pour établir cette même liste ;

- en troisième lieu, par les agences régionales de santé, à l'occasion d'enquêtes sanitaires locales.

*c) Finalités et droits d'accès*

La consultation de Contact-covid permet à l'assurance-maladie de **se mettre en relation avec les « personnes contacts »**, pour les inviter à se faire tester et à se mettre en quarantaine, et aux agences régionales de santé d'assurer un suivi des chaînes de contamination et des situations de contacts multiples. Les professionnels de santé y ont également accès, pour les besoins de l'identification et de l'orientation des personnes infectées ou susceptibles de l'être. Il en va de même des professionnels réalisant des tests de **dépistage** (l'identification comme « *personne contact* » valant à cet égard prescription) ainsi que des pharmaciens aux fins de dispenser les **masques**.

Enfin, Santé publique France, les agences régionales de santé, la DREES, le GIP Plateforme des données de santé, la CNAM et le service de santé des armées sont destinataires de données pseudonymisées à des fins de **surveillance épidémiologique**, d'**information statistique**, de **pilotage** et d'**évaluation du dispositif**, ainsi qu'à des fins de **recherche sur le virus**<sup>1</sup>.

**Eu égard au caractère dérogatoire et particulièrement sensible de ces traitements, le législateur les a assortis d'importantes garanties**, qui répondent aux exigences du RGPD. C'est d'ailleurs au regard de l'ensemble de ces garde-fous, et après leur analyse détaillée, que le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution<sup>2</sup>.

**En particulier, les données à caractère personnel collectées par ces systèmes d'information ne peuvent être conservées au-delà de trois mois après leur collecte ou, sous une forme pseudonymisée et aux seules fins de surveillance épidémiologique aux niveaux national et local ou de recherche sur le virus et les moyens de lutter contre sa propagation, au-delà du 31 décembre 2021** (date à laquelle les traitements eux-mêmes cesseront d'être autorisés)<sup>3</sup>. Les exigences liées à la pseudonymisation sont rigoureuses et précises : doivent être supprimés les nom et prénoms des

<sup>1</sup> Les cellules des préfectures dédiées à l'accompagnement social des personnes dans le cadre de la gestion de l'épidémie de Covid-19 sont également destinataires de certaines données.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020.

<sup>3</sup> Cette date a été plusieurs fois reportée depuis l'adoption de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 précitée.

personnes, leur numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques, leur adresse et leurs coordonnées de contact téléphonique et électronique.

**Les garanties encadrant le traitement des données de santé par les systèmes d'information destinés au suivi des contacts et à la lutte contre la Covid-19**

À l'initiative du Parlement, et en particulier de la commission des lois du Sénat, les dispositions de l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 précitée :

- circonscrivent le **périmètre des données de santé** pouvant être traitées (statut virologique ou sérologique de la personne à l'égard du virus et éléments probants de diagnostic clinique et d'imagerie médicale) ;

- **encadrent doublement dans le temps** non seulement la durée de vie des systèmes d'information (jusqu'au 31 décembre 2021), mais également la durée de conservation des données personnelles collectées (trois mois après leur collecte ou, sous une forme pseudonymisée et aux seules fins de surveillance épidémiologique et de recherche, jusqu'au 31 décembre 2021) ;

- identifient les **responsables de traitement** pour les dispositifs envisagés (ministre de la santé, Santé publique France, l'assurance maladie et les agences régionales de santé) ;

- énumèrent limitativement les **catégories de personnes pouvant avoir accès** à ces informations (Santé publique France, organismes d'assurance maladie, agences régionales de santé, service de santé des armées, communautés professionnelles territoriales de santé, établissements de santé, maisons de santé, centres de santé et médecins concernés, laboratoires de biologie médicale...);

- définissent limitativement les **finalités poursuivies** (identification des personnes infectées et des personnes à risque, orientation et suivi de ces dernières, recherche et surveillance épidémiologique) ;

- imposent, pour la finalité de recherche et surveillance épidémiologique, que les données soient en outre **pseudonymisées** (les nom et prénoms des intéressés, leur numéro de sécurité sociale et leurs coordonnées de contact - adresse, téléphone, courriel - devant être supprimés) ;

- instaurent un « **comité de contrôle et de liaison Covid-19** » chargé d'associer la société civile et le Parlement aux opérations de lutte contre la propagation de l'épidémie par suivi des contacts ainsi qu'au déploiement des systèmes d'information prévus à cet effet.

En revanche, **les autres traitements de données à caractère personnel créés pour lutter contre l'épidémie, parce qu'ils ne nécessitaient pas de déroger au secret médical, ont été institués sur le fondement de la législation de droit commun et ne sont donc pas soumis aux mêmes garanties.** Il en va ainsi :

- du traitement de données « **StopCovid** », qui a permis la mise en œuvre de l'application du même nom (devenue « **TousAntiCovid** »), dont l'utilisation est libre et qui repose sur l'exploitation de données pseudonymisées et conservées pour une durée limitée ;

- du traitement de données « *Vaccin Covid* », qui rassemble de nombreuses données (y compris cliniques) relatives aux personnes vaccinées, et dont l'accessibilité est limitée. Toutefois, ces données sont également communiquées, sous une forme pseudonymisée, au GIP Plateforme des données de santé « *aux seules fins de faciliter l'utilisation des données de santé pour les besoins de la gestion de l'urgence sanitaire et de l'amélioration des connaissances sur le virus* ».

Enfin, il convient de noter que **de nombreuses données, médico-administratives ou cliniques, relatives aux personnes infectées par le virus, sont également traitées dans le cadre des systèmes d'information habituels de l'assurance maladie, des établissements hospitaliers et des professionnels de santé, et versées à ce titre, sous une forme pseudonymisée, au sein du SNDS.**

### **3) Le projet de loi : un versement des données au SNDS qui a pour effet d'élargir les finalités et d'allonger la durée de leur conservation et de leur traitement**

L'article 5 du projet de loi prévoit que **les données recueillies dans les traitements créés en application de la loi du 11 mai 2020 et « qui relèvent du champ du système national des données de santé »** sont rassemblées au sein de celui-ci et soumises aux dispositions législatives qui le régissent.

Il en résulterait, tout d'abord, **un allongement considérable de la durée de conservation de ces données, une fois pseudonymisées**, puisqu'elles pourraient désormais être conservées vingt ans après leur collecte – et non plus jusqu'au 31 décembre 2021.

Ensuite, **les finalités en vue desquelles ces données, une fois pseudonymisées, pourraient être consultées et traitées seraient plus larges** que celles prévues par la loi du 11 mai 2020 : il s'agirait de l'une des six finalités du SNDS mentionnées précédemment, et non plus seulement de la surveillance épidémiologique ou de la recherche sur le virus.

Selon l'étude d'impact, toutes les données collectées dans le cadre des traitements SI-DEP et Contact-covid seraient concernées<sup>1</sup>.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

---

<sup>1</sup> Il n'est pourtant pas évident que les données relatives aux personnes contacts, traitées par Contact-covid, se rattachent à l'une des catégories de données relevant du SNDS. Sans doute le Gouvernement considère-t-il que, parce que l'inscription au sein de Contact-covid en tant que personne contact vaut prescription de réaliser un examen de dépistage et d'obtenir des masques de protection en pharmacie, de telles données font partie des « données destinées aux professionnels et organismes de santé recueillies à l'occasion de [leurs] activités donnant lieu à la prise en charge des frais de santé en matière de maladie ou de maternité ».

#### 4) La position de la commission des lois : assortir le versement des données au SNDS de garanties supplémentaires

L'intérêt des données collectées par les traitements SI-DEP et Contact-covid pour la recherche sur le virus comme pour l'évaluation de l'efficacité de la réponse sanitaire à l'épidémie n'est pas contestable. Elle peut justifier que le législateur renonce à ce que ces données, même sous forme pseudonymisée, soient supprimées à brève échéance, comme il l'avait d'abord décidé.

Néanmoins, la commission des lois a estimé indispensable d'assortir le versement de ces données au SNDS de garanties supplémentaires.

À cet effet, elle a adopté un amendement COM-29 de Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales, visant :

- à clarifier la portée des dispositions proposées, en inscrivant directement dans le code de la santé publique que les données recueillies lors de l'épidémie de Covid-19 et traitées dans les conditions prévues à l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 sont rassemblées au sein du SNDS ;

- à n'autoriser le traitement de ces données que pour l'accomplissement des missions des services de l'État, des établissements publics ou des organismes chargés d'une mission de service public, ou pour contribuer à la recherche, aux études, à l'évaluation et à l'innovation dans le domaine de la santé pour un motif d'intérêt public (en excluant les autres finalités du SNDS) ;

- à n'autoriser l'accès aux données issues de Contact-covid, particulièrement sensibles, qu'aux services de l'État, aux établissements publics ou aux organismes chargés d'une mission de service public figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'État après avis de la CNIL.

En outre, la commission des lois a adopté un amendement COM-42 du rapporteur qui vise à imposer aux responsables des traitements de données concernés d'informer sans délai, individuellement et par tout moyen les personnes concernées du versement de leurs données au sein du SNDS et de ses conséquences, s'agissant notamment de leur durée de conservation, des personnes y ayant accès et des finalités des traitements autorisés, ainsi que de leur droit d'opposition au traitement de leurs données à des fins de recherche.

La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.
---



## Article 6

### Prolongation de diverses dispositions liées à la crise sanitaire

L'article 6 du projet de loi vise à prolonger l'application de diverses mesures de nature législative prises pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire.

La commission n'a accepté de telles prolongations qu'avec circonspection et jusqu'au 15 septembre 2021 seulement.

#### 1) Fonctionnement des copropriétés

Le **I de l'article 6**, dans sa rédaction initiale, tendait à prolonger jusqu'au 31 octobre 2021 trois mesures destinées à faciliter **la tenue des assemblées générales de copropriétaires de manière totalement dématérialisée**<sup>1</sup>. Ces mesures dérogatoires<sup>2</sup> ont été instituées en mai 2020<sup>3</sup> et devaient initialement prendre fin le 31 janvier 2021. Elles ont **déjà été prolongées à deux reprises**, d'abord jusqu'au 1<sup>er</sup> avril, puis jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2021<sup>4</sup>, ce qui les rend applicables à la majorité des assemblées générales de copropriétaires qui ont à se prononcer sur l'exercice 2021. Leur prolongation n'aurait donc qu'un effet limité.

Ces dispositions ont le mérite de faciliter la tenue des assemblées générales en temps de crise sanitaire et de permettre aux copropriétaires de continuer à prendre les décisions nécessaires à la bonne gestion de leurs immeubles. Il n'en demeure pas moins qu'elles **dessaisissent les copropriétaires de certaines de leurs prérogatives au profit du syndic** en laissant celui-ci décider de la tenue totalement dématérialisée d'une assemblée générale et en choisir les modalités.

---

<sup>1</sup> Articles 22-2, 22-4 et 22-5 de l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété.

<sup>2</sup> Outre la faculté accordée à un mandataire d'exercer plus de trois délégations de vote dans la limite d'un total de voix qui ne peut excéder 15 % des voix du syndicat des copropriétaires, contre 10 % en temps normal, il s'agit d'autoriser le syndic : 1° à organiser l'assemblée générale des copropriétaires par visioconférence ou, en cas d'impossibilité de recourir à celle-ci ou à tout autre moyen de communication électronique permettant leur identification, de prévoir uniquement un vote de résolutions par correspondance, et 2° à décider lui-même des moyens techniques et des supports permettant l'organisation d'une assemblée générale dématérialisée.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2020-595 du 20 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété.

<sup>4</sup> Ordonnance n° 2021-142 du 10 février 2021 portant prorogation de certaines dispositions de l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété.

L'Assemblée nationale a accepté leur prolongation jusqu'au 30 septembre 2021 (par cohérence avec la date choisie pour l'échéance du régime de sortie de crise sanitaire).

Par cohérence, la commission a fixé cette date au **15 septembre 2021 (amendement COM-43 du rapporteur)**.

## **2) Procédures applicables devant les juridictions judiciaires statuant en matière non pénale et devant les juridictions administratives**

Dans sa rédaction transmise au Sénat<sup>1</sup>, le **II de l'article 6** tend à maintenir jusqu'au 30 septembre 2021 plusieurs **dispositions dérogatoires** de l'ordonnance n° 2020-1400 du 18 novembre 2020<sup>2</sup> **adaptant le fonctionnement des juridictions judiciaires en matière non pénale** en raison du contexte sanitaire. Seraient ainsi prolongés l'article 3 permettant le **déroulement des audiences en publicité restreinte**, voire en **chambre du conseil**, l'article 5 permettant la **tenue des audiences ou auditions par visioconférence ou tout autre moyen de télécommunication sans l'accord des parties**, et l'article 7 autorisant la prestation de serment par écrit.

Le **II bis de l'article 6** tend également à maintenir jusqu'au 30 septembre 2021 certaines dispositions **aménageant la procédure devant les juridictions administratives** en raison du contexte sanitaire qui avaient vocation à ne plus être applicables après le 1<sup>er</sup> juin 2021. Il s'agit de l'organisation des audiences par **visioconférence** ou tout autre moyen électronique, ainsi que de la possibilité de **statuer sans audience en référé** et dans le cadre des contentieux relevant de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation (dit « *DALO injonction* »).

Comme la commission des lois l'a déjà relevé, le **recours à la visioconférence sans l'accord des parties** ne lui semble respectueuse des droits de la défense et du droit à un procès équitable qu'à la condition que cette **procédure dérogatoire** soit **suffisamment encadrée**. Elle estime que la rédaction actuelle des ordonnances ne l'est pas<sup>3</sup>. Dans ces conditions, elle a adopté l'**amendement COM-44** du rapporteur qui **soumet le recours à ces procédures dématérialisées à l'accord exprès des parties**.

---

<sup>1</sup> Le texte initial du Gouvernement confondait ces dispositions en un même paragraphe II et fixait la date d'échéance au 31 octobre 2021. Il a été modifié par l'Assemblée nationale, en première lecture, par l'adoption en commission d'un amendement de cohérence légistique du rapporteur puis, en séance publique, par un amendement de seconde délibération du Gouvernement modifiant la date d'échéance.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2020-1400 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux copropriétés.

<sup>3</sup> Parmi les griefs qui peuvent être reprochés : aucune condition de présence de l'avocat ou de l'interprète auprès des parties et possibilité pour les personnels de justice de se tenir dans des lieux distincts.

Par ailleurs, la date d'échéance a été fixée au 15 septembre 2021 (**amendement COM-43** du rapporteur).

### **3) Procédures applicables aux juridictions statuant en matière pénale**

Le **III de l'article 6** tend à modifier l'ordonnance n° 2020-1401 du 18 novembre 2020 *portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière pénale*. Il vise, plus précisément, à prolonger l'application des articles 3 à 9 de ladite ordonnance, qui cesseraient à défaut de s'appliquer à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire, soit le 2 juillet prochain<sup>1</sup>.

Dans la version initiale du texte, leur application devait être prolongée jusqu'au 31 octobre 2021. Sur proposition de son rapporteur Jean-Pierre Pont, la commission des lois de l'Assemblée nationale a d'abord apporté au texte des modifications rédactionnelles. Puis l'Assemblée nationale a décidé en séance publique, comme pour les autres mesures prévues à l'article 6, de fixer la date d'échéance au 30 septembre 2021.

Les articles 3 à 9 de l'ordonnance du 18 novembre 2020 avaient déjà prolongé certaines mesures prises, dans le cadre de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 *portant adaptation de règles de procédure pénale*, sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*. Ils assouplissent certaines dispositions du code de procédure pénale afin de faciliter le fonctionnement des juridictions dans le contexte de la crise sanitaire.

Ainsi, l'article 3 **autorise le premier président de la cour d'appel à désigner, par ordonnance, un autre tribunal du ressort** pour connaître de tout ou partie de l'activité d'une juridiction de première instance qui se trouverait dans l'incapacité, totale ou partielle, de fonctionner du fait de la crise sanitaire. La date de fin de validité des futures ordonnances serait fixée au plus tard au 30 septembre 2021.

L'article 4 prévoit que le chef de la juridiction définit les **conditions d'accès à la juridiction**, aux salles d'audience et aux services accueillant du public. Surtout, il autorise le président de la formation de jugement à décider, avant l'ouverture de l'audience, que les débats ou le prononcé du jugement se dérouleront en **publicité restreinte**, des journalistes pouvant toutefois être autorisés à assister à l'audience. La publicité restreinte se distingue du huis clos en ce qu'elle permet à un nombre limité de personnes, des proches des parties par exemple, d'assister au procès.

---

<sup>1</sup> Ou le 31 juillet prochain si, comme le prévoit le texte de la commission des lois, l'état d'urgence sanitaire est prolongé jusqu'au 30 juin.

Les articles 6 à 8 disposent que peuvent se tenir à **juge unique** toutes les audiences de la chambre de l'instruction, du tribunal correctionnel, de la chambre des appels correctionnels et de la chambre spéciale des mineurs, du tribunal de l'application des peines, de la chambre de l'application des peines et du tribunal pour enfants (sans les assesseurs non professionnels). Dans toutes ces hypothèses, le président de la juridiction peut renvoyer l'affaire à une formation collégiale si ce renvoi lui paraît justifié en raison de la complexité ou de la gravité des faits. L'article 5 de l'ordonnance subordonne cependant cette dérogation aux règles de collégialité à la publication d'un décret « *constatant la persistance d'une crise sanitaire de nature à compromettre le fonctionnement des juridictions* », en dépit des autres mesures figurant dans l'ordonnance. Ce décret n'ayant jamais été pris, les articles 6 à 8 sont restés lettre morte.

Enfin, l'article 9 permet au président du tribunal judiciaire de **désigner un magistrat du siège pour exercer les fonctions de juge d'instruction** lorsque le ou les juges d'instruction sont absents, malades ou autrement empêchés. Cette disposition vise à éviter que l'instruction se retrouve à l'arrêt si, dans une petite juridiction, l'ensemble des juges d'instruction sont touchés par le Covid-19 ou sont cas contact.

La commission estime que **certaines des dispositions prévues par l'ordonnance du 18 novembre 2020 peuvent conserver leur utilité dans la phase de sortie de la crise sanitaire**. La possibilité de décider la publicité restreinte demeure par exemple utile pour éviter que des salles d'audience se retrouvent bondées, empêchant le respect des gestes barrières. Par cohérence, elle a fixé la date d'échéance au **15 septembre 2021 (amendement COM-43 du rapporteur)**.

Elle **s'interroge en revanche sur la nécessité de prolonger au-delà de la fin de l'état d'urgence sanitaire les dispositions des articles 6 à 8, relatifs à la possibilité de statuer à juge unique**. La collégialité constitue une garantie essentielle pour le justiciable et d'éventuelles dérogations ne peuvent être envisagées qu'avec la plus grande prudence. En outre, si ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre même lorsque le pays a été reconfiné au mois d'avril 2021, il est peu probable qu'elles trouvent à s'appliquer à l'issue de la période de l'état d'urgence. Même si une résurgence de l'épidémie était constatée localement dans les prochains mois, il paraît parfaitement possible de réunir des formations de jugement collégiales en toute sécurité sur le plan sanitaire, grâce au port de masques, au maintien d'une distanciation adéquate, éventuellement par l'installation de séparations en plexiglas et par l'aération des locaux. Si une petite juridiction était provisoirement empêchée de fonctionner, l'ajournement des procès ou le transfert du contentieux à un autre tribunal dans le ressort de la cour d'appel sont les solutions qu'il conviendrait de privilégier.

Pour ces raisons, la commission a adopté l'**amendement COM-46** du rapporteur afin que les articles 5 à 8 de l'ordonnance cessent de s'appliquer, comme c'est aujourd'hui prévu, à l'expiration d'un délai d'un mois après la cessation de l'état d'urgence sanitaire.

En ce qui concerne l'article 2 de l'ordonnance du 18 novembre 2020, relatif à la possibilité de recourir à la **visioconférence** devant l'ensemble des juridictions pénales, la commission observe que le projet de loi ne prévoit pas de prolonger son application. Cet article cesserait donc de s'appliquer un mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Dans sa décision n° 2020-872 QPC du 15 janvier 2021, le Conseil constitutionnel a cependant censuré les dispositions analogues qui figuraient au premier alinéa de l'article 5 de l'ordonnance n° 2020-303 du 23 mars 2020. Le Conseil a constaté que le champ d'application de ces dispositions était très vaste, puisqu'il s'étend à toutes les juridictions pénales, sauf les juridictions criminelles, sans que le recours à un moyen de télécommunication audiovisuel ne soit soumis à des conditions. Eu égard à l'importance de la garantie qui peut s'attacher à la présentation physique de l'intéressé devant la juridiction pénale, notamment devant le tribunal correctionnel, la chambre des appels correctionnels ou les juridictions pour mineurs, et compte tenu des conditions dans lesquelles s'exerce le recours à ces moyens de télécommunication, il en a déduit que ces dispositions portaient une atteinte aux droits de la défense que ne pouvait justifier le contexte sanitaire.

**Attentive au respect des droits de la défense**, la commission a tiré les conséquences de cette décision en adoptant l'**amendement COM-45** du rapporteur qui **abroge l'article 2 de l'ordonnance du 18 novembre 2020**. Ainsi, les dispositions de droit commun prévues par le code de procédure pénale concernant le recours à la visioconférence redeviendront applicables dès la promulgation de la présente loi, sans attendre l'expiration du délai d'un mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire. L'article 706-71 du code de procédure pénale autorise le recours à la visioconférence dans de nombreuses hypothèses, l'accord du justiciable étant requis dans certaines d'entre elles, ce qui préserve la souplesse dont ont besoin les juridictions dans la phase de sortie de la crise sanitaire tout en garantissant le respect des droits de la défense.

#### **4) Fonctionnement des établissements publics et instances collégiales administratives**

Le **IV de l'article 6** du projet de loi tend à prolonger jusqu'au 30 septembre 2021 (initialement, au 31 octobre 2021) l'application de certaines des dispositions de l'ordonnance n° 2020-1507 du 2 décembre 2020 *adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire*.

Initialement en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2021<sup>1</sup>, ce texte prévoit diverses mesures permettant à certaines personnes morales de droit public de déroger à leurs règles habituelles de fonctionnement pour s'adapter aux circonstances de la crise sanitaire. Ces mesures sont en grande partie empruntées à l'ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 portant le même intitulé<sup>2</sup>.

Le projet de loi tend à prolonger l'application de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 2 décembre 2020 précitée qui, reprenant les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 27 mars 2020 précitée, tend à appliquer ce texte aux conseils d'administration ou organes délibérants en tenant lieu, organes collégiaux de direction ou collèges des entités suivantes :

- les **établissements publics**, quel que soit leur statut ;
- la **Banque de France** ;
- les **groupements d'intérêt public** (GIP) ;
- les **autorités administratives indépendantes** (AAI) et les **autorités publiques indépendantes** (API), « y compris notamment l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution »<sup>3</sup>, dans la mesure où elles exercent des attributions au titre de compétences relevant de l'État ;
- les **organismes de droit privé chargés d'une mission de service public administratif**.

L'ordonnance s'applique également aux **commissions administratives et à toute autre instance collégiale administrative ayant vocation à adopter des avis ou des décisions**, notamment les instances de représentation des personnels, quels que soient leurs statuts, et les commissions d'attribution des logements HLM.

Elle ne concerne pas, en revanche, les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements ni les établissements publics, instances et organismes relevant de la compétence de la Nouvelle-Calédonie et des collectivités régies par l'article 74 de la

---

<sup>1</sup> L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance vise « l'expiration de la période de l'état d'urgence sanitaire déclaré par le décret du 14 octobre 2020 susvisé et prorogé par la loi du 14 novembre 2020 susvisée, augmentée d'une durée d'un mois ».

<sup>2</sup> Voir le rapport d'information n° 607 (2019-2020) fait, au nom de la commission des lois par MM. Philippe Bas, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Mmes Nathalie Delattre, Jacqueline Eustache-Brino, Françoise Gatel, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Alain Richard, Jean-Pierre Sueur et Dany Wattebled, 10 premiers jours d'état d'urgence sanitaire : premier constats, p. 77. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r19-607/r19-6071.pdf>.

<sup>3</sup> Article 2 de l'ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020.

Constitution<sup>1</sup>. Elle ne s'applique pas non plus à certains groupements d'intérêt public de Nouvelle-Calédonie ou certains organismes polynésiens<sup>2</sup>.

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance reprend les dispositions de l'ordonnance du 27 mars 2020 précitée et **généralise le recours possible aux conférences téléphoniques ou audiovisuelles pour les réunions des instances entrant dans son champ d'application**, selon les modalités déjà établies par l'ordonnance du 6 novembre 2014<sup>3</sup> et ses dispositions d'application. Elle prévoit que « *cette faculté s'exerce nonobstant la circonstance que les dispositions législatives ou réglementaires propres à ces organismes ou instances, y compris leurs règles internes, ne prévoient pas de possibilités de délibération à distance ou les excluent* »<sup>4</sup>.

L'ordonnance autorise que « *les modalités d'enregistrement et de conservation des débats ou des échanges ainsi que les modalités selon lesquelles des tiers peuvent être entendus* »<sup>5</sup> soient exceptionnellement adoptées au cours d'une réunion elle-même dématérialisée afin d'éviter qu'une réunion « *physique* » soit organisée pour fixer les règles applicables aux réunions dématérialisées suivantes<sup>6</sup>. La délibération relative aux règles applicables aux réunions dématérialisées est exécutoire dès son adoption, et doit faire l'objet d'un compte rendu écrit.

En revanche, ne serait pas prolongé l'article 2 de l'ordonnance du 2 décembre 2020 précitée qui permettait de proroger exceptionnellement certains mandats de membres ou de dirigeants au plus tard jusqu'au 30 avril 2021.

Par cohérence, la commission a fixé la date de fin de prolongation de ces dispositions au **15 septembre 2021 (amendement COM-43 du rapporteur)**.

## **5) Fonctionnement des personnes morales et entités de droit privé**

Le **V de l'article 6** vise à prolonger, jusqu'au 30 septembre 2021 (initialement, au 31 octobre 2021), l'application des dispositions d'une ordonnance du 25 mars 2020 qui a adapté au contexte de crise sanitaire les **règles de réunion et de délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales de droit privé**, ainsi que des entités dépourvues de personnalité morale de droit privé, notamment en autorisant la tenue des assemblées à distance et en élargissant les conditions sous lesquelles des

---

<sup>1</sup> Article 3 de l'ordonnance n° 2020-1507 du 2 décembre 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial.

<sup>4</sup> Article 2 de l'ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 précitée.

<sup>5</sup> Article 4 de l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 précitée.

<sup>6</sup> Article 2 de l'ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 précitée.

décisions d'assemblée ou d'organes dirigeants peuvent être prises par consultation écrite de leurs membres<sup>1</sup>.

En application de l'article 11 de cette ordonnance, son application ne peut être prolongée, par voie réglementaire, au-delà du 31 juillet 2021.

Le V de l'article 6 du projet de loi vise à fixer directement ce terme au 30 septembre 2021, y compris à Wallis-et-Futuna où cette prolongation doit être expressément étendue.

Par cohérence, la commission a retenu la date du **15 septembre 2021 (amendement COM-43 du rapporteur)**.

## **6) Règles de réunion et de délibération des assemblées délibérantes des collectivités territoriales**

Dans leur rédaction issue des délibérations de l'Assemblée nationale, les **VI et VII de l'article 6 du projet de loi tendent à proroger au 30 septembre 2021 l'applicabilité de plusieurs dispositions facilitant les réunions des collectivités territoriales** et de leurs groupements.

Le **1° du VI** prolonge ainsi l'application de deux dispositions prévues par l'article 6 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 *autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire* :

- la possibilité pour le maire, le président de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement concerné, lorsque le lieu de réunion de l'organe délibérant « *ne permet pas d'assurer sa tenue dans des conditions conformes aux règles sanitaires en vigueur* », de décider de **réunir celui-ci en tout lieu, sous réserve que ce lieu ne contrevienne pas au principe de neutralité, offre les conditions de sécurité et d'accessibilité nécessaires et permette d'assurer la publicité des séances**<sup>2</sup> ;

- la faculté pour le maire, le président de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement concerné, « *pour assurer la tenue de la réunion de l'organe délibérant dans des conditions conformes aux règles sanitaires en vigueur* », de **limiter le public autorisé à assister à ses séances, à la condition que la publicité des débats soit garantie** en assurant leur accessibilité de manière électronique<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2020-321 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles de réunion et de délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales et entités dépourvues de personnalité morale de droit privé en raison de l'épidémie de Covid-19. Pour une présentation détaillée de cette ordonnance, voir le rapport d'information n° 607 (2019-2020) précité, p. 104-107. Cette ordonnance a fait l'objet de quelques retouches par l'ordonnance n° 2020-1497 du 2 décembre 2020.

<sup>2</sup> Voir le I de l'article 6 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 précitée.

<sup>3</sup> Voir le II du même article.



De façon analogue, le **2° du VI** tend à prolonger jusqu'au 30 septembre 2021 l'application de **l'assouplissement des conditions de quorum** - abaissement de la moitié au tiers des membres en exercice - **et des délégations de vote** - chaque membre pouvant être porteur de deux pouvoirs - pour la réunion des organes délibérants, commissions permanentes et bureaux des collectivités territoriales et de leurs groupements<sup>1</sup>.

Enfin, le **VII de l'article 6** du présent projet de loi vise en l'état de sa rédaction à proroger jusqu'au 30 septembre 2021 la **possibilité pour les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements de tenir leurs réunions par téléconférence**<sup>2</sup>.

Répondant à la nécessité d'assurer la continuité du fonctionnement des organes délibérants des collectivités territoriales, ces **dérogations au régime juridique de droit commun de la tenue des réunions des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements**<sup>3</sup> ont initialement été prévues, selon les cas, par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*<sup>4</sup>, l'ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020 *visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de Covid-19*<sup>5</sup>, ou l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 *visant à adapter le fonctionnement des institutions locales et l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des*

---

<sup>1</sup> Ces dispositions sont prévues au IV du même article 6 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 précitée.

<sup>2</sup> L'applicabilité de ces dispositions aux communes, établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes de Polynésie française et aux communes, syndicats de communes et syndicats mixtes de Nouvelle-Calédonie est assurée par le 2° du VII de l'article 6 du projet de loi.

<sup>3</sup> Les dispositions de droit commun, codifiées dans le code général des collectivités territoriales ne prévoyaient en effet que peu de mécanismes dérogatoires permettant d'assouplir les conditions de réunion des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements pour tenir compte de la situation sanitaire. La possibilité de tenir des réunions d'organe délibérant par téléconférence n'était ainsi prévue que pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (article L. 5211-11-1 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 11 de la loi dite « Engagement et proximité »). S'agissant du lieu de réunion des organes délibérants, son choix est régi par les articles L. 2121-7, L. 3121-9, L. 4132-8 et L. 5211-11 du code général des collectivités territoriales pour les communes, départements, régions et intercommunalités respectivement. Enfin, le principe de la publicité des séances est posé par les articles L. 2121-18, L. 3121-11 et L. 4132-10 du code général des collectivités territoriales.

<sup>4</sup> L'article 10 de la loi prévoyait ainsi l'assouplissement des conditions de quorum et délégations de vote.

<sup>5</sup> Ce régime, distinct de celui préexistant pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre prévu à l'article L. 5211-11-1 du code général des collectivités territoriales, a été instauré par l'article 6 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020. Il a vu son application prorogée une première fois par la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020, puis une seconde fois par la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020.

*établissements publics locaux à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'épidémie de Covid-19*<sup>1</sup>.

La permanence d'une situation sanitaire dégradée avait rendu nécessaire la **reconduction de ces mesures au-delà des échéances, initialement envisagées pour ces mesures dérogatoires**, des 30 août 2020 ou 30 octobre 2020<sup>2</sup>. Jugeant le recours à des ordonnances super-fétatoire sur de telles dispositions, la commission des lois avait ainsi inscrit « *en dur* » ces dispositions dans le cadre de l'examen du projet de loi *autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire* en octobre 2020 et **prévu leur applicabilité jusqu'au terme de l'état d'urgence sanitaire**.

Au vu des difficultés qu'éprouvent, encore à l'heure actuelle, les collectivités territoriales et leurs groupements pour garantir la tenue des réunions de leurs organes délibérants dans des conditions sanitaires satisfaisantes, une **nouvelle prorogation de ces mesures dérogatoires ne paraît pas poser de difficulté majeure**. Il a néanmoins semblé opportun à la commission des lois, au regard du **nécessaire retour à un fonctionnement normal des assemblées locales, de limiter cette nouvelle prolongation à l'échéance du 15 septembre 2021** (amendement COM-43 du rapporteur).

Néanmoins, **la commission a refusé l'extension, par l'adoption d'un amendement du Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale, de l'assouplissement supplémentaire des conditions de quorum** pour l'élection des présidents et commissions permanentes des conseils régionaux et départementaux ainsi que de la collectivité de Corse, de la collectivité territoriale de Guyane et de la collectivité territoriale de Martinique. En l'état de sa rédaction, le VI de l'article 6 prévoit ainsi que par dérogation aux dispositions de droit commun<sup>3</sup> pour ces élections, **chaque membre présent pourrait être porteur de deux pouvoirs et que la condition de quorum serait abaissée à un tiers des membres présents**. Ce second assouplissement paraît particulièrement problématique.

---

<sup>1</sup> Les articles 9 et 10 de l'ordonnance, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires, prévoyaient respectivement la possibilité de réunir l'organe délibérant en tout lieu et la faculté de limiter la présence du public aux réunions de l'organe délibérant.

<sup>2</sup> Avant leur reconduction par la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020, parmi ces mesures, seul le recours à la téléconférence avait été autorisé par le législateur jusqu'au 30 octobre 2020 ; les autres dispositions avaient vu leur applicabilité s'éteindre au 30 août 2020.

<sup>3</sup> Cette dérogation prendrait fin dans les mêmes conditions que les autres dérogations prévues en la matière au même article, soit au 30 septembre 2021 dans le texte issu des délibérations de l'Assemblée nationale.

En premier lieu, pour les réunions donnant lieu à ces élections, le code général des collectivités territoriales prévoit précisément **une condition de quorum spécifique de présence des deux tiers des membres en exercice**<sup>1</sup>. L'importance des décisions prises au cours de ces réunions – élection du président, détermination du nombre de membres de la commission permanente et désignation de ces membres –, qui engagent en début de mandature la collectivité pour les six années à venir, est précisément la justification d'une telle condition de quorum. **L'intention du législateur en la matière a donc été clairement exprimée et un abaissement de ce quorum au tiers des membres présents ne paraît pas proportionné à l'objectif poursuivi.**

En second lieu, pour justifier l'introduction de cette disposition, le Gouvernement a fait valoir que les règles de quorum et de délégation de pouvoirs avaient été assouplies selon les mêmes modalités pour l'élection des maires et des adjoints à la suite du renouvellement des conseils municipaux au mois de juin 2020 en présence d'une situation sanitaire comparable. **Une telle analogie est néanmoins trompeuse** puisque la condition de quorum pour l'élection du maire et des adjoints, fixée par le législateur à la présence de la majorité des membres en exercice, est celle de droit commun pour les réunions du conseil municipal. Or le législateur a manifestement fait un choix différent pour les élections des exécutifs et des commissions permanentes des conseils régionaux, départementaux, de la collectivité de Corse, de la collectivité territoriale de Guyane et de la collectivité territoriale de Martinique, pour lesquelles il a pris le soin de retenir une **condition de quorum dérogatoire fixée à la présence des deux tiers des membres en exercice**. En remettant en cause ce choix, le Gouvernement contrevient donc à l'intention du législateur, qui a précisément reconnu la spécificité de ces réunions.

La commission des lois a donc jugé nécessaire de trouver un équilibre entre, d'une part, la garantie de conditions sanitaires satisfaisantes pour la réunion des organes délibérants concernés et, d'autre part, le bon fonctionnement de la démocratie locale. En conséquence, elle **a choisi de conserver la possibilité pour chaque membre de l'organe délibérant de porter deux pouvoirs tout en rehaussant, par l'adoption d'un amendement COM-47 proposé par le rapporteur, la condition de quorum à la présence de la majorité des membres en exercice.**

---

<sup>1</sup> Pour chaque collectivité territoriale concernée, cette condition est explicitement prévue ou implicitement induite aux articles L. 3122-1, L. 3122-4, L. 4133-1, L. 4133-4, L. 4422-8, L. 4422-9, L. 4422-18, L. 7123-1, L. 7123-4, L. 7223-1, L. 7223-2 et L. 7224-2 du code général des collectivités territoriales.

## 7) Accords d'entreprise sur le renouvellement de contrats courts

Le VIII de l'article 6 prolonge jusqu'au 30 septembre 2021 (initialement, au 31 octobre 2021) la possibilité pour un accord d'entreprise de modifier les règles relatives au nombre de renouvellements et au délai de carence applicables aux contrats à durée déterminée (CDD) et aux contrats de travail temporaire (CTT), qui relèvent normalement de la convention de branche. Cette possibilité, ouverte jusqu'au 31 décembre 2020 par l'article 41 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020<sup>1</sup>, a déjà été prolongée jusqu'au 30 juin 2021<sup>2</sup>.

Cette souplesse accordée aux entreprises est nécessaire et bienvenue afin notamment de sécuriser les relations de travail pendant cette période incertaine.

Néanmoins, par cohérence, la commission a fixé la date d'échéance au 15 septembre 2021 (**amendement COM-43** du rapporteur).

## 8) Prêt de main d'œuvre

L'article 52 de la loi du 17 juin 2020 a prévu un assouplissement temporaire des règles relatives au prêt de main d'œuvre. Aux termes de cet article, une même convention peut porter sur la mise à disposition de plusieurs salariés. L'avenant au contrat de travail peut ne pas comporter les horaires d'exécution du travail mais se borner à préciser un volume hebdomadaire en heures, laissant l'entreprise utilisatrice fixer les horaires en accord avec le salarié. Enfin, les entreprises prêteuses qui ont recours à l'activité partielle sont autorisées à facturer un montant inférieur aux coûts salariaux, voire nul, sans que l'opération soit regardée comme ayant un but lucratif.

Ces dispositions dérogatoires étaient initialement prévues jusqu'au 31 décembre 2020. Cette date a été portée au 30 juin 2021 par l'ordonnance du 16 décembre 2020<sup>3</sup>. Le **IX de l'article 6** prévoit de repousser à nouveau la date d'échéance de ces dérogations, en la fixant au 30 septembre 2021 (initialement, au 31 octobre 2021).

N'y voyant pas d'objection de principe, la commission a fixé la date d'échéance au **15 septembre 2021** (**amendement COM-43** du rapporteur).

---

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

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2020-1597 du 16 décembre 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés payés et de jours de repos, de renouvellement de certains contrats et de prêt de main-d'œuvre.

<sup>3</sup> Ibidem.

## 9) Prise des congés payés et jours de repos

L'ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020<sup>1</sup> avait prévu qu'un accord collectif puisse déterminer les conditions dans lesquelles l'employeur est autorisé à imposer la prise de jours de congés payés à un salarié ou à modifier unilatéralement les dates de prise de ses congés payés. Initialement ouverte jusqu'au 31 décembre 2020, cette possibilité a déjà été prolongée jusqu'au 30 juin 2021. Le **X de l'article 6** du projet de loi la prolonge à nouveau jusqu'au 30 septembre 2021 (initialement, jusqu'au 31 octobre 2021).

En outre, alors que **le Sénat avait limité cette possibilité à 6 jours** dans la loi d'habilitation du 23 mars 2020, **le projet de loi propose de porter à 8 jours le plafond de jours de congés pouvant être imposés ou modifiés** sans que cette modification soit motivée dans l'étude d'impact ou l'exposé des motifs.

La commission des lois a adopté un **amendement COM-93** d'Esther Benbassa **supprimant ce relèvement du plafond.**

## 10) Réunions à distance du comité social et économique

L'ordonnance n° 2020-389 du 1<sup>er</sup> avril 2020<sup>2</sup> a autorisé, pendant la période d'état d'urgence sanitaire ouverte le 23 mars 2020, le **recours à la visioconférence pour l'ensemble des réunions du comité social et économique (CSE)**, normalement limité à trois par année civile en l'absence d'accord, après que l'employeur en a informé ses membres. En revanche, la limite de trois réunions par an a continué à s'appliquer aux réunions organisées en dehors de la période d'état d'urgence sanitaire. L'ordonnance a également autorisé, à titre dérogatoire et temporaire, l'organisation de réunions du CSE par conférence téléphonique ou par messagerie instantanée après information de leurs membres.

La même souplesse a été autorisée par l'ordonnance n° 2020-1441 du 25 novembre 2020 s'agissant de la période d'état d'urgence sanitaire ouverte le 14 octobre dernier, et ce jusqu'à son expiration. En revanche, cette ordonnance a limité le recours aux conférences téléphoniques ou à la messagerie instantanée à certaines informations et consultations du CSE.

Le **XI de l'article 6** du projet de loi prolonge cette mesure, indépendamment de l'état d'urgence sanitaire, jusqu'au 30 septembre 2021 (initialement, jusqu'au 31 octobre 2021).

La commission a fixé cette échéance au **15 septembre 2021 (amendement COM-43** du rapporteur).

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2020-389 du 1<sup>er</sup> avril 2020 portant mesures d'urgence relatives aux instances représentatives du personnel.

## **11) Fonctionnement et financement des établissements et services médico-sociaux**

Le **XII de l'article 6** du projet de loi modifie le V de l'article 7 de l'ordonnance du 9 décembre 2020<sup>1</sup>, relatif à son application dans le temps. En conséquence :

- serait prolongée jusqu'au 30 septembre 2021 (initialement, jusqu'au 31 octobre 2021) l'application des I, II et III de cet article 7, qui assouplissent les modalités de fonctionnement des établissements et services médico-sociaux. Ils autorisent ces établissements à adapter leurs conditions d'organisation, à dispenser des prestations non prévues dans leur acte d'autorisation, à recourir à un lieu d'exercice différent ou à une répartition différente des activités et des personnes prises en charge, à déroger aux qualifications des professionnels et au taux d'encadrement requis, ou encore à atteindre jusqu'à 150 % de leur capacité d'accueil autorisée en veillant à maintenir des conditions de sécurité suffisantes ;

- serait en revanche bornée à la période d'état d'urgence sanitaire l'application du IV de cet article, qui obligeait les autorités de tarification à maintenir le niveau de financement des établissements médico-sociaux de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et les lieux de vie et d'accueil en cas de fermeture temporaire ou de sous-activité<sup>2</sup>.

Le **XIII de l'article 6** du projet de loi dispose que l'effet sur les taux d'occupation des baisses d'activité liées à la crise sanitaire sur tout ou partie de l'année 2021 n'est pas pris en compte dans la fixation des financements, pour l'exercice 2022, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et des établissements pour personnes handicapées sous contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, par dérogation aux dispositions de l'article L. 313-11-2, du IV *ter* de l'article L. 313-12 et des articles L. 313-12-2 et L. 314-2 du code de l'action sociale et des familles.

La commission des lois a accepté ces dispositions et s'est bornée à modifier le XII pour fixer la date d'échéance au 15 septembre 2021 (**amendement COM-43** du rapporteur).

## **12) Conditions d'exercice des services de santé au travail**

Le **XIV de l'article 6** prolonge jusqu'au 30 septembre 2021 (initialement, jusqu'au 31 octobre 2021) les mesures relatives aux services de santé au travail (SST) initialement prises en avril 2020 et reconduites par

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2020-1553 du 9 décembre 2020 prolongeant, rétablissant ou adaptant diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

<sup>2</sup> Outre le changement de date d'échéance, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture et en commission, un amendement de précision rédactionnelle de son rapporteur.

l'ordonnance n° 2020-1502 du 2 décembre 2020<sup>1</sup>. Elles prévoient notamment la participation des SST à la lutte contre l'épidémie et élargissent à titre dérogatoire les missions des médecins du travail en les autorisant en particulier à établir des arrêts de travail en cas d'infection ou de suspicion d'infection au Covid-19 ; en conséquence, certaines visites médicales relevant du suivi individuel de l'état de santé des salariés peuvent être reportées.

La commission des lois a fixé la date d'échéance au **15 septembre 2021 (amendement COM-43 du rapporteur)**.

### **13) Décisions individuelles relatives aux gens de mer**

Le **XV de l'article 6** du projet de loi tend à **prolonger la validité de certaines décisions individuelles relatives aux gens de mer** et prévues par le code des transports. Il s'agit des décisions attestant leur aptitude médicale rendues obligatoire par les articles L. 5521-1 et L. 5521-2 de ce code en ce qui concerne les marins et par l'article L. 5549-1 en ce qui concerne les gens de mer qui ne sont pas marins.

Le XV précité précise que la prorogation est applicable aux décisions arrivées à échéance à compter du 12 mars 2020 et dont la durée de validité a déjà été prorogée en application de l'article 3 de l'ordonnance « *délais* » du 25 mars 2020<sup>2</sup>. La durée de cette prorogation serait fixée par décret, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2021.

Le dernier alinéa du XV précité précise que la prorogation des décisions administratives concernées sera « *déterminée selon des priorités tenant compte des circonstances, des impératifs de la sécurité maritime et de protection du milieu marin, des nécessités du service et des formalités d'instruction, de visite ou de contrôle préalables requises* ». Le rapporteur relève que ces critères ne sont pas nécessairement précis et objectifs mais que la marge de manœuvre laissée au pouvoir réglementaire est, en tout état de cause, encadrée par le délai limite fixé par ce texte.

### **14) Durée de validité des avoirs proposés par les salles de spectacle, les enceintes sportives et les salles de sport**

Des dispositions ont été prises depuis le début de la crise sanitaire, par voie d'ordonnance, afin de venir en aide aux professionnels du spectacle vivant et du sport placés dans l'incapacité d'honorer leurs contrats avec les consommateurs.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2020-1502 du 2 décembre 2020 adaptant les conditions d'exercice des missions des services de santé au travail à l'urgence sanitaire. Ces mesures avaient déjà été prolongées jusqu'en août 2021 par l'ordonnance n° 2021-135 du 10 février 2021 portant diverses mesures d'urgence dans les domaines du travail et de l'emploi.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

En application d'une ordonnance n° 2020-1599 du 16 décembre 2020, en effet, les personnes morales de droit privé exerçant les activités d'entrepreneur de **spectacles vivants**, d'organisateur ou propriétaire des droits d'exploitation de **manifestations sportives** ou exploitant les établissements dans lesquels sont pratiquées des **activités physiques et sportives**, faisant l'objet d'une limitation ou d'une interdiction d'accueil du public au titre de l'état d'urgence sanitaire, peuvent notifier à leurs clients la **résolution des contrats** conclus avec eux **pour impossibilité d'exécution** et, au lieu de rembourser immédiatement leurs clients, leur proposer un **avoir** dont le montant est égal à l'intégralité des paiements effectués au titre de prestations non réalisées. Cette proposition doit être faite au plus tard 30 jours après la notification de la résolution du contrat.

En outre, dans un délai de trois mois suivant cette même date, le **professionnel doit proposer au client une nouvelle prestation permettant l'utilisation de cet avoir ; il précise alors la durée pendant laquelle le client peut accepter ou non cette proposition**, durée qui ne peut être supérieure à :

- dix mois pour les contrats d'accès aux salles de sport ;
- douze mois pour les billets de spectacle vivant ainsi que les abonnements correspondants ;
- dix-huit mois pour les billets d'accès à une manifestation sportive et les abonnements correspondants.

**Jusqu'à l'expiration de cette durée, le client ne peut pas exiger le remboursement des sommes qu'il a payées.** En revanche, après ce terme et si l'avoir n'est pas utilisé, les professionnels ont l'obligation de procéder au remboursement. Ces dispositions - dont la rédaction est peut-être inutilement complexe<sup>1</sup> - sont de nature à **protéger la trésorerie des entreprises des secteurs du spectacle vivant et du sport professionnel ou amateur, sans porter une atteinte excessive aux droits des consommateurs** qui, à terme, conservent le droit d'être remboursés.

Le **XVI de l'article 6** du projet de loi prévoit que si, « *au terme de la période initiale de validité de l'avoir* », les professionnels n'ont « *pas été en mesure de proposer une nouvelle prestation* » en raison des règles sanitaires applicables, ils peuvent « *proposer une prolongation supplémentaire de six mois* ».

Cette rédaction, peu cohérente avec celle de l'ordonnance, répond cependant à un objectif clair : **reporter de six mois la date à laquelle les clients pourront exiger le remboursement des sommes qu'ils ont payées.**

---

<sup>1</sup> Il aurait été préférable de fixer la durée de validité de l'avoir, plutôt que la durée au cours de laquelle la proposition de prestation destinée à utiliser l'avoir peut être acceptée, vu l'incertitude où sont longtemps demeurés les professionnels sur les prestations qu'ils étaient en mesure de programmer. L'ordonnance mêle d'ailleurs, ici et là, ces deux notions.



Le Conseil d'État y a vu une atteinte excessive aux situations légalement acquises, c'est-à-dire aux droits contractuels des clients<sup>1</sup>.

En première lecture, l'Assemblée nationale a accepté ce dispositif en se contentant d'adopter, en commission, un amendement rédactionnel du rapporteur.

**La commission des lois en a également accepté le principe. Au vu de la modicité des sommes dues individuellement aux consommateurs, il lui est apparu que l'atteinte temporaire portée à leurs droits n'était pas disproportionnée à l'objectif d'intérêt général consistant à éviter l'aggravation des problèmes de liquidité auxquels font face les entreprises des secteurs de la culture et du sport.**

Elle a néanmoins adopté un **amendement COM-48 de clarification rédactionnelle du rapporteur.**

La commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié.**

#### *Article 6 bis A*

### **Prolongation de la protection des petites entreprises contre les conséquences d'impayés de loyers et de factures d'eau, d'électricité ou de gaz**

Introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, par l'adoption en séance publique d'un amendement du Gouvernement, l'article 6 bis A du projet de loi vise à prolonger, pour la durée d'application du nouveau régime de sortie de la crise sanitaire, la protection accordée aux petites entreprises contre les conséquences liées, pour elles, au retard de paiement ou au défaut de paiement de leurs loyers commerciaux ou professionnels, ainsi que de leurs factures d'eau, d'électricité ou de gaz<sup>2</sup>, en application de l'article 14 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 *autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire* (qui avait elle-même pris la suite d'une ordonnance du 25 mars 2020).

---

<sup>1</sup> Il est vrai que l'avant-projet soumis au Conseil d'État prévoyait un report de neuf mois.

<sup>2</sup> Voir la présentation détaillée de ces mesures dans le rapport n° 78 (2020-2021) fait, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/120-078/120-0781.pdf>. Les conditions d'éligibilité ont été fixées par le décret n° 2020-1766 du 30 décembre 2020 relatif aux bénéficiaires des dispositions de l'article 14 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire et portant sur les loyers et charges locatives, ainsi que le décret n° 2021-474 du 20 avril 2021 relatif au paiement des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux entreprises dont l'activité est affectée par une mesure de police administrative en réponse à l'épidémie de Covid-19.

Le rapporteur exprime une nouvelle fois ses réserves sur des dispositions qui consistent à **faire peser sur des particuliers, notamment sur les bailleurs, le soutien accordé par les pouvoirs publics aux petites entreprises**. De nombreux petits propriétaires vivent des loyers commerciaux ou professionnels qu'ils perçoivent, et sont placés en grande difficulté par les mesures adoptées depuis plus d'un an pour protéger leurs locataires.

Dans la continuité des votes précédents du Sénat, la commission des lois a du moins estimé légitime de **rendre aux bailleurs la faculté de pratiquer des mesures conservatoires** à l'encontre du preneur en cas d'impayés de loyers, **à condition d'y être autorisés en justice (amendement COM-49 du rapporteur)**.

La commission a adopté l'article 6 bis A **ainsi modifié**.

*Article 6 bis*

**Prolongation de la suspension du « jour de carence »  
dans la fonction publique**

Introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, par l'adoption en commission d'un amendement du rapporteur, l'article 6 bis du projet de loi visait, dans sa rédaction initiale, à prolonger jusqu'au 31 octobre 2021 la suspension du « jour de carence » dans la fonction publique. En séance publique, les députés ont adopté deux amendements rédactionnels de la commission et un amendement de seconde délibération du Gouvernement, fixant la date d'échéance au 30 septembre 2021.

Pour mémoire, en application du I de l'article 115 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 *de finances pour 2018*, les agents publics civils et militaires en congé de maladie ne bénéficient en principe du maintien de leur traitement ou de leur rémunération qu'à compter du deuxième jour de ce congé<sup>1</sup>.

À l'initiative de Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances du Sénat, la loi de finances pour 2021 a permis de déroger, dans des conditions définies par décret, à cette règle du « jour de carence » pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Il en va de même, selon cet article, des salariés « pour lesquels l'indemnisation de ce congé n'est pas assurée par un régime obligatoire de sécurité sociale ou est assurée par un régime spécial de sécurité sociale », ce qui ne vise en pratique que les bénéficiaires de régimes spéciaux. La situation des salariés relevant du régime général de la sécurité sociale est réglée par l'article R. 323-1 du code de la sécurité sociale (qui fixe au quatrième jour d'arrêt le point de départ du versement des indemnités journalières).

<sup>2</sup> Article 217 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Un décret du 8 janvier 2021, modifié depuis, fait courir la suspension du jour de carence des agents publics jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2021. Pour en bénéficier, l'agent ou le salarié doit avoir effectué un test positif de détection du SARS-CoV-2 par RT-PCR ou par détection antigénique, inscrit à la nomenclature des actes de biologie médicale<sup>1</sup>.

L'article 6 *bis* du projet de loi, tout en inscrivant directement ces critères dans la loi, tend à prolonger cette dérogation.

Approuvant ce choix, la commission a fixé la date d'échéance au 15 septembre 2021 (**amendement COM-50** du rapporteur).

La commission a adopté l'article 6 *bis* **ainsi modifié**.

#### Article 7

### Habilitation à légiférer par ordonnance

L'article 7 du projet de loi prévoit d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance en matière d'activité partielle, de « *trêve hivernale* » et de revenu de remplacement pour les intermittents du spectacle.

En ce qui concerne l'activité partielle, la commission a considéré que seule l'habilitation à légiférer par ordonnance en matière d'activité partielle ordinaire se justifiait par la nécessité d'adapter progressivement le dispositif, et a donc supprimé l'habilitation relative à l'activité partielle de longue durée.

Considérant que l'habilitation permettant de prolonger la « *trêve hivernale* » n'était pas justifiée, le Gouvernement ayant annoncé qu'il souhaitait y mettre fin au 31 mai 2021, comme le prévoit le droit actuel, la commission l'a également supprimée.

En ce qui concerne enfin les revenus de remplacement pour les intermittents du spectacle, la commission a inscrit leur prolongation dans le texte de loi et a par conséquent supprimé l'habilitation.

Alors que le Gouvernement a pris 95 ordonnances depuis mars 2020 sur la base des différentes lois d'urgence sanitaire, il demande à nouveau à être habilité à légiférer par ordonnance dans trois domaines : l'activité partielle, la « *trêve hivernale* », et les revenus de remplacement pour les intermittents du spectacle.

<sup>1</sup> Décret n° 2021-15 du 8 janvier 2021 relatif à la suspension du jour de carence au titre des congés de maladie directement en lien avec la Covid-19 accordés aux agents publics et à certains salariés. Un décret du même jour a également permis le versement d'indemnités journalières dès le premier jour aux salariés de droit privé se trouvant dans l'impossibilité de travailler, y compris à distance, en raison de l'épidémie (décret n° 2021-13 du 8 janvier 2021), en application de l'article L. 16-10-1 du code de la sécurité sociale qui autorise le Gouvernement, en cas de risque sanitaire grave et exceptionnel, à prendre des mesures d'urgence pour renforcer la prise en charge des frais de santé.

Par cohérence avec l'article 1<sup>er</sup>, le Gouvernement demande à être habilité jusqu'au 30 septembre 2021. La commission a donc, par l'adoption d'un **amendement COM-51** de son rapporteur, **ramené cette date au 15 septembre 2021**. Les projets de loi de ratification des ordonnances devront être déposés devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chacune des ordonnances.

## **1) Les habilitations en matière d'activité partielle**

### ***1.1. L'habilitation relative à l'activité partielle et à l'activité réduite pour le maintien en emploi***

Le *a)* du 1<sup>o</sup> du I tend à habilitier le Gouvernement à prendre jusqu'au 30 octobre 2021 des ordonnances permettant d'adapter et de prolonger, si nécessaire de manière territorialisée, les dispositions législatives en matière d'activité partielle et d'activité partielle de longue durée (APLD).

L'APLD, ou activité réduite pour le maintien en emploi, a été créée par l'article 53 de la loi du 17 juin 2020, introduit par amendement au Sénat. Elle est destinée, dans le contexte de la crise économique déclenchée par la pandémie de Covid-19, à assurer le maintien dans l'emploi dans les entreprises confrontées à une réduction d'activité durable mais n'étant pas de nature à compromettre leur pérennité. Ce dispositif est accessible sous réserve de la conclusion d'un accord d'entreprise ou d'un accord de branche étendu complété d'un document établi par l'entreprise. Dans ce cadre, le pourcentage de l'indemnité et le montant de l'allocation d'activité partielle peuvent être majorés. Les dispositions de l'article 53 sont applicables aux accords et documents transmis à l'autorité administrative au plus tard le 30 juin 2022.

### ***1.2. L'habilitation relative à l'indemnité d'activité partielle des structures d'insertion par l'activité économique***

Le *b)* du 1<sup>o</sup> du I tendait initialement à habilitier le Gouvernement à prendre jusqu'au 31 octobre 2021 des ordonnances permettant d'adapter et de prolonger, si nécessaire de manière territorialisée, la détermination de l'indemnité d'activité partielle des salariés des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE).

Le II de l'article 5 de la loi du 17 juin 2020, inséré par amendement au Sénat<sup>1</sup>, a sécurisé l'accès des salariés des associations intermédiaires (AI) et des entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) à l'activité partielle en précisant le mode de calcul de l'indemnité pendant la première période d'état d'urgence sanitaire.

---

<sup>1</sup> Amendement identiques de Mme Delattre et de M. Bonhomme adoptés en séance publique avec avis favorable de la commission et avis défavorable du Gouvernement.

L'ordonnance n° 2020-1639 du 21 décembre 2020 a renouvelé ces dispositions pour une durée n'excédant pas six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire ouvert le 14 octobre dernier.

En séance publique, **l'Assemblée nationale a**, par l'adoption d'un amendement du Gouvernement, **supprimé cette habilitation pour inscrire directement dans l'article 7 la prolongation des règles applicables au calcul de l'activité partielle pour les salariés en associations intermédiaires**, telles qu'elles résultent de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 *relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne* modifiée.

La date de terme des dispositifs inscrits dans la loi a été fixée, par cohérence avec le terme du régime transitoire, au 30 septembre 2021. Par cohérence avec les modifications réalisées à l'article 1<sup>er</sup>, **la commission a ramené cette date au 15 septembre 2021** (même amendement COM-51 du rapporteur).

### *1.3. L'habilitation relative aux mesures exceptionnelles de placement en activité partielle*

L'article 20 de la loi *de finances rectificative* du 25 avril 2020 a prévu le placement en position d'activité partielle, sans condition d'ancienneté, des salariés vulnérables, parents d'un enfant faisant l'objet d'une mesure d'isolement ou de maintien à domicile. Ces dispositions s'appliquent jusqu'au 31 décembre 2020 au plus tard. L'ordonnance du 21 décembre 2020 a reporté cette date au 31 décembre 2021, tout en la modifiant à la marge.

Le c) du 1° du I tend à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnances, jusqu'au 31 octobre 2021, toute mesure « *permettant, afin de tenir compte de la situation sanitaire et de ses conséquences et d'accompagner la reprise d'activité, si nécessaire de manière territorialisée, l'adaptation et la prolongation de ces dispositions* ».

### *1.4. La position de la commission*

Le régime de droit commun de l'activité partielle a été adapté par ordonnance tout au long de la crise sanitaire, ce qui était nécessaire compte tenu des incertitudes pesant sur l'évolution de l'épidémie et l'activité économique. De nouvelles habilitations à légiférer par ordonnance paraissent donc justifiées par la nécessité d'adapter progressivement les dispositifs afin d'assurer une sortie progressive des dispositifs d'aide exceptionnelle.

À l'inverse, les dispositions relatives à l'APLD ont été inscrites dans la loi du 17 juin<sup>1</sup> et n'ont pas nécessité d'adaptations depuis. **Cette**

---

<sup>1</sup> Lors de l'examen de cette loi, le Gouvernement avait initialement souhaité demander une habilitation extrêmement large et vague pour créer par ordonnance un dispositif spécifique d'activité partielle, que le Sénat avait refusé de voter. Le Gouvernement avait dans un second temps accepté de présenter au Sénat un dispositif inscrit directement dans la loi.

**habilitation constituerait donc un précédent** que le Gouvernement devrait justifier avec plus de précision.

C'est la raison pour laquelle la commission, par l'adoption d'un **amendement COM-7** de la présidente de la commission des affaires sociales, Catherine Deroche, a **supprimé l'habilitation à adapter par ordonnance le régime d'activité partielle de longue durée** afin d'inviter le Gouvernement à présenter un amendement modifiant directement la loi ou une demande d'habilitation circonscrite au strict nécessaire.

## **2) Les habilitations en matière de « trêve hivernale »**

Les *a)* et *b)* 2° du I de l'article 7 tendent à habiliter le Gouvernement à prendre toute mesure relevant du domaine de la loi pour adapter les dispositions de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles ainsi que des articles L. 412-6, L. 611-1, L. 621-4, L. 631-6 et L. 641-8 du code des procédures civiles d'exécution pour l'année 2021.

Par ces dispositions, le **Gouvernement souhaite de nouveau se donner la possibilité de prolonger la « trêve hivernale »**, qui permet de surseoir aux expulsions locatives et à la cessation de prestations essentielles telles que l'alimentation en eau et énergie en cas d'impayé. Alors que cette période court habituellement chaque année du 1<sup>er</sup> novembre de l'année N au 31 mars de l'année N+1, **la trêve hivernale est en vigueur presque sans interruption depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2019** en raison de la crise sanitaire<sup>1</sup>. **Il était prévu que cette période exceptionnelle se termine le 31 mai 2021**<sup>2</sup>.

Le rapporteur estime **inopportun de prolonger cette trêve au-delà du 31 mai 2021**, considérant que cette dérogation porte, par sa durée, une **atteinte disproportionnée au droit de propriété** et à la liberté contractuelle. Si la crise a pu justifier cette mesure exceptionnelle, il n'est pas acceptable de faire peser le droit de disposer d'un logement décent sur les propriétaires, parmi lesquels on compte de nombreux particuliers aux revenus modestes. De surcroît, **cette demande du Gouvernement est contradictoire avec son annonce dans la presse de ne pas prolonger la trêve hivernale**<sup>3</sup>. Convaincue par ces arguments, la commission a supprimé ces dispositions par l'adoption de l'**amendement COM-52**.

---

<sup>1</sup> Seule la période du 11 juillet au 31 octobre 2020 n'était pas concernée.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2021-141 du 10 février 2021 relative au prolongement de la trêve hivernale, prise sur le fondement du 1° du I de l'article 10 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, renvoyant elle-même au e du 1° du I de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

<sup>3</sup> Le Figaro, « Le Gouvernement ne prolongera pas la trêve hivernale après le 31 mai », Guillaume Évrard, 7 mai 2021, consultable à l'adresse suivante : [https://immobilier.lefigaro.fr/article/le-gouvernement-ne-prolongera-pas-la-treuve-hivernale-apres-le-31-mai\\_59c56d50-ae5a-11eb-bae3-2236c379ca50/](https://immobilier.lefigaro.fr/article/le-gouvernement-ne-prolongera-pas-la-treuve-hivernale-apres-le-31-mai_59c56d50-ae5a-11eb-bae3-2236c379ca50/)

Le c) du même 2° tend à habiliter le Gouvernement en vue de prendre par ordonnances toute mesure permettant « *d'aménager les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État pour refus d'apporter le concours de la force publique à l'exécution d'une décision de justice ordonnant l'expulsion des occupants d'un logement* ». Le Gouvernement souhaite **indemniser les propriétaires pendant l'éventuelle prolongation de la trêve hivernale**, alors que cette période est en principe exclue de toute indemnisation<sup>1</sup>. Même s'il approuve ces mesures sur le principe, le rapporteur observe que le Gouvernement a déjà pris de telles dispositions dans l'ordonnance du 10 février 2021 pour la période de prolongement de la trêve hivernale, **sans toutefois y avoir été habilité par le Parlement**<sup>2</sup> ce qui est étonnant et pour le moins fragile juridiquement. La commission a toutefois supprimé ces dispositions devenues sans objet en l'absence de prolongation de la trêve hivernale par le même **amendement COM-52**.

### **3. Les habilitations en matière de revenu de remplacement pour les intermittents du spectacle**

L'ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2020-1142 du 25 novembre 2020, a prévu un maintien des droits à l'indemnisation du chômage pour les demandeurs d'emploi dont les droits arrivaient à échéance alors que les restrictions sanitaires ne leur permettaient pas de retrouver un emploi.

En l'état actuel du droit, les demandeurs d'emploi dont les droits sont arrivés à expiration pendant la première vague de l'épidémie de Covid-19 ont pu bénéficier d'une prolongation de leurs droits jusqu'au 31 mai 2020. Ceux dont les droits ont expiré à compter du 30 octobre 2020 bénéficient d'une prolongation jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Les demandeurs d'emploi relevant du régime des intermittents du spectacle peuvent, eux, bénéficier d'une prolongation de leurs droits jusqu'au 31 août 2021.

Le II de l'article 7 du projet de loi tend à habiliter le Gouvernement à prolonger par ordonnance le maintien des droits des intermittents du spectacle, avec les adaptations nécessaires « *afin de tenir compte de l'état de la situation sanitaire et d'accompagner la reprise de l'activité* ». Or, le Gouvernement a publiquement annoncé que cette prolongation serait prévue jusqu'au 31 décembre 2021.

---

<sup>1</sup> Il ne saurait être reproché aux services de l'État une quelconque défaillance lorsqu'ils n'exécutent pas une mesure en application de la loi.

<sup>2</sup> Le e du 1° du I de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ne permettait nullement de moduler les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État.

Dès lors, la commission, par l'adoption d'un **amendement COM-8** de la présidente de la commission des affaires sociales Catherine Deroche, a supprimé l'habilitation et inscrit cette date dans la loi en modifiant l'ordonnance du 25 mars 2020.

La commission a adopté l'article 7 **ainsi modifié**.

*Article 7 bis (nouveau)*

**Prolongation de l'expérimentation  
du contrat « multi-remplacement »**

Inséré par la commission des lois, par l'adoption d'un amendement COM-15 rectifié de Frédérique Puissat et plusieurs de ses collègues, l'article 7 *bis* du projet de loi vise à rouvrir une période d'expérimentation du contrat à durée déterminée ou du contrat de travail temporaire « *multi-remplacement* ».

L'article 53 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, en effet, a prévu qu'entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 31 décembre 2020, les employeurs du secteur privé pourraient, à titre expérimental et dans les secteurs définis par décret, recruter une seule personne en contrat à durée déterminée ou en contrat de travail temporaire pour remplacer plusieurs salariés absents.

Or, du fait de la publication tardive du décret<sup>1</sup>, la durée de cette expérimentation a été réduite à la seule année 2020. Qui plus est, elle a été fortement perturbée par l'irruption de la crise sanitaire, à compter de la fin de l'hiver 2020.

Aussi l'article 7 *bis* vise-t-il à rouvrir une période d'expérimentation de ce dispositif, entre le lendemain de la publication de la loi et le 1<sup>er</sup> janvier 2023. La date limite de dépôt devant le Parlement du rapport d'évaluation du Gouvernement serait donc repoussée du 1<sup>er</sup> juin 2021 au 1<sup>er</sup> février 2023.

La commission a adopté l'article 7 *bis* **ainsi rédigé**.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-1388 du 18 décembre 2019 définissant les secteurs d'activité autorisés à mettre en œuvre l'expérimentation sur le remplacement de plusieurs salariés par un seul salarié titulaire d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat de travail temporaire.



## Article 8

### Organisation des élections départementales et régionales

L'article 8 du projet de loi vise à faciliter l'organisation des élections départementales et régionales, ainsi que des élections à l'Assemblée de Corse et aux assemblées de Guyane et de Martinique, prévues les 20 et 27 juin prochain, en modifiant diverses règles relatives à la propagande, à la campagne électorale et aux opérations de vote.

La commission l'a adopté en le modifiant, notamment, pour que les aménagements aux règles d'organisation de l'élection proposées n'aient pas un caractère pérenne, et pour y ajouter des dispositions facilitant l'établissement de procurations.

#### 1) Dispositions relatives à la propagande et à la campagne électorale

##### 1.1. La dématérialisation des « professions de foi »

L'article 8 prévoit d'abord que, à l'occasion des élections du mois de juin 2021, **les circulaires ou « professions de foi » des candidats**, adressées aux électeurs par les commissions de propagande, puissent également être **diffusées sous forme dématérialisée** (1° du I). Plus précisément, les binômes et listes de candidats pourraient remettre à la commission une version électronique de leur profession de foi ; la commission, après s'être assurée que cette version électronique est identique à la version papier déposée par ailleurs et conforme aux prescriptions légales et réglementaires, la transmettrait au représentant de l'État, qui assurerait sa publication sur un site Internet dédié.

L'Assemblée nationale a adopté, en commission, un amendement rédactionnel du rapporteur.

La commission des lois a **approuvé** ce dispositif.

##### 1.2. L'allongement de la durée d'affichage

Le Gouvernement propose également **d'allonger la période d'affichage des affiches électorales des binômes et des listes de candidats**.

Pendant les six mois précédant une élection, tout affichage relatif à celle-ci est prohibé en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre, lorsqu'il en existe, ou des emplacements spéciaux réservés par l'autorité municipale (les « *panneaux d'affichage électoraux* »). Selon l'article L. 51 du code électoral, ces emplacements spéciaux ne sont mis à disposition que pendant la durée de la campagne officielle, c'est-à-dire en principe à compter du deuxième lundi précédant le scrutin (mais, pour les élections du mois de

juin, le commencement de la campagne électorale a été anticipé d'une semaine)<sup>1</sup>.

Par dérogation, le 3° du I prévoit que les panneaux d'affichage électoraux soient mis à disposition des candidats dès la publication par le représentant de l'État de l'état ordonné des listes des binômes et des listes de candidats, qui doit intervenir, quant à elle :

- pour les élections départementales, au plus tard le quatrième jour suivant la date-limite de dépôt des candidatures, elle-même fixée par arrêté préfectoral et d'ores et déjà passée<sup>2</sup> ;

- pour les élections régionales, ainsi que les élections à l'Assemblée de Corse et aux assemblées de Guyane et de Martinique, au plus tard le troisième samedi qui précède le premier tour<sup>3</sup>, soit le samedi 5 juin 2021.

Pour compléter ce dispositif, l'article 9 du projet de loi, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture, prévoit d'anticiper d'une semaine la date-limite de délivrance du récépissé des déclarations de candidature aux élections régionales, ainsi qu'aux élections à l'Assemblée de Corse et aux assemblées de Guyane et de Martinique. Le droit commun impose au représentant de l'État de délivrer ce récépissé définitif au plus tard le quatrième vendredi précédant le jour du scrutin, à midi. L'article 9 prévoit de fixer la date-limite au cinquième vendredi précédant le jour du scrutin (soit le vendredi 21 mai) ou, si la loi entre en vigueur après cette date, le lendemain de sa publication ; cette disposition dérogatoire ne s'appliquerait pas si la loi entrait en vigueur après la date-limite de droit commun (soit après le vendredi 28 mai).

Les députés ont, en effet, supposé que l'administration préfectorale, ayant enregistré définitivement les candidatures et délivré les récépissés, serait en mesure de publier l'état ordonné des listes de candidats avant le terme fixé par voie réglementaire, ce qui permettrait aux dispositions dérogatoires relatives à l'affichage électoral de prendre effet plus rapidement. Il serait d'autant plus légitime, selon eux, de demander aux préfetures cet effort de célérité que la date-limite de dépôt des candidatures a elle-même été anticipée d'une semaine par la loi n° 2021-191 du 22 février 2021 précitée.

**Prises ensemble, ces dispositions, d'une complexité certaine, répondent certes à un objectif louable, mais n'auraient qu'un effet très limité, compte tenu du fait que la durée de la campagne électorale a déjà été allongée d'une semaine, et eu égard au calendrier d'examen du présent**

---

<sup>1</sup> Article 7 de la loi n° 2021-191 du 22 février 2021 portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

<sup>2</sup> Article R. 109-2 du code électoral. Il semble que la date du mercredi 5 mai 2021 ait été arrêtée dans tous les départements.

<sup>3</sup> Articles R. 184, R. 192 et R. 352 du code électoral.

**projet de loi.** Dans l'hypothèse la plus favorable<sup>1</sup>, les panneaux d'affichage électoraux seraient mis à disposition des candidats une semaine plus tôt que prévu.

En outre, **elles soumettraient les communes, chargées de l'installation des panneaux d'affichage, à un calendrier beaucoup trop aléatoire**, puisque ces panneaux devraient être mis à disposition des candidats :

- dès le lendemain de la publication de la loi, en ce qui concerne les élections départementales ;

- à une date comprise entre le 21 mai et le 5 juin, en fonction des diligences de l'administration préfectorale, pour ce qui est des élections régionales.

Tout retard pris par une commune dans l'installation des panneaux pourrait être source de **contentieux**.

La commission des lois a donc estimé plus sage de **supprimer** le 3° du I de l'article 8 (**amendement COM-54 du rapporteur**), ainsi que l'article 9, par coordination.

### *1.3. La couverture audiovisuelle de la campagne*

**Il n'existe pas de « campagne audiovisuelle officielle » pour les élections régionales et départementales**, au sens où la loi n'impose pas au service public de la communication audiovisuelle de mettre à disposition des candidats une certaine durée d'émission pour la diffusion de « *clips de campagne* » (comme c'est le cas pour l'élection présidentielle, les élections législatives et les élections européennes).

Pour tenir compte de la difficulté de faire campagne en période de crise sanitaire, l'article 12 de la loi n° 2021-191 du 22 février 2021 précitée a seulement prévu que, pendant la campagne officielle, des programmes du service public audiovisuel soient consacrés à expliquer le rôle et le fonctionnement des conseils départementaux, des conseils régionaux, de l'Assemblée de Corse et des assemblées de Guyane et de Martinique ainsi que les modalités et les dates des scrutins, dans des conditions fixées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Afin d'améliorer la couverture de la campagne électorale, **le II de l'article 8** du projet de loi prévoyait, dans sa rédaction initiale, **que le service public audiovisuel et radiophonique organise, dans chaque région, ainsi**

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire en cas d'accord entre les deux assemblées après une commission mixte paritaire conclusive, d'absence de saisine du Conseil constitutionnel, de publication de la loi dès la fin de la semaine du 17 mai, et si l'état ordonné des listes de candidats aux élections régionales était publié immédiatement après la date-limite de délivrance des récépissés (alors même que l'administration dispose ordinairement d'un délai de huit jours après celle-ci et que rien ne l'obligerait à être plus diligente puisque le terme du délai fixé par voie réglementaire pour cette publication – soit le troisième samedi précédant le premier tour – resterait inchangé).

qu'en Corse, en Guyane et en Martinique, un débat entre les candidats têtes de liste ou leurs représentants, diffusé au cours de la semaine précédant chaque tour de scrutin. Suivant une recommandation du Conseil d'État, il était également prévu que ce débat reste accessible sur le site internet de la chaîne qui l'aurait diffusé jusqu'à la fin de la campagne électorale. Aucune disposition n'était prévue, en revanche, pour les élections départementales : il aurait été difficile, en effet, d'exiger du service public l'organisation et la diffusion d'un débat entre les binômes de candidats dans chaque canton.

Sous couvert de « préciser les obligations relevant du service public » et de les étendre aux élections départementales, le Gouvernement a fait adopter par l'Assemblée nationale, en première lecture et en commission, **un amendement substituant à cette rédaction une disposition beaucoup plus vague** selon laquelle « *Le service public audiovisuel assure une couverture du débat électoral relatif au renouvellement général des conseils régionaux, de l'Assemblée de Corse et des assemblées de Guyane et de Martinique ainsi qu'au renouvellement général des conseils départementaux organisés en juin 2021* ». **Cela n'impose rien d'autre aux chaînes du service public que de rendre compte de la campagne, notamment dans leurs émissions d'information**, ce qui est bien la moindre des choses. Même si l'exposé des motifs mentionne encore la diffusion d'un débat entre les candidats aux élections régionales avant chaque tour de scrutin, il ne s'agirait plus d'une obligation juridique.

**La commission des lois a rétabli sur ce point la rédaction initiale du projet de loi, tout en y ajoutant une obligation expresse, pour le service public audiovisuel et radiophonique, d'assurer une couverture du débat électoral relatif au renouvellement général des conseils départementaux (amendements identiques COM-57 du rapporteur et COM-22 rectifié bis d'Eric Kerrouche).**

## **2) Dispositions relatives aux opérations de vote**

Plusieurs dispositions de l'article 8 visent à faciliter les opérations de vote pour tenir compte du contexte sanitaire.

### **2.1. Le vote à l'extérieur d'un bâtiment**

Suivant une recommandation du conseil scientifique Covid-19, le Gouvernement entend permettre que ces opérations se déroulent en plein air. Quoique le code électoral ne l'interdise pas expressément, il mentionne à plusieurs reprises la « *salle de scrutin* », ce qui implique que le vote ait lieu à l'intérieur d'un bâtiment. Pour mémoire, il appartient au préfet de répartir les électeurs en bureaux de vote et de fixer, pour chaque bureau, le « *lieu de vote* » (par exemple, une école ou un gymnase).

Le 2° du I de l'article 8 autorise donc le maire, lors des élections du mois de juin et par dérogation au droit commun, à décider que les opérations aient lieu « à un emplacement, y compris à l'extérieur des bâtiments, permettant une meilleure sécurité sanitaire », à condition que cet emplacement soit situé « dans les limites de l'emprise du lieu de vote » désigné par arrêté préfectoral, et que « l'ensemble des prescriptions régissant le déroulement de ces opérations puisse y être respecté ». L'étude d'impact mentionne, à titre d'exemple, un barnum installé dans une cour d'école.

Cet assouplissement a paru bienvenu à la commission qui, à l'initiative de son rapporteur, a précisé que l'article L. 70 du code électoral, aux termes duquel « *Les dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes sont à la charge de l'État* », était **applicable aux dépenses supplémentaires** que pourrait engendrer l'organisation des opérations de vote à l'extérieur, par exemple la location d'un barnum (**amendement COM-53**).

## 2.2. La limitation du nombre d'isoloirs

Afin de garantir le secret du vote, l'article L. 62 du code électoral impose aux électeurs de passer par l'isoloir avant de voter et fixe le nombre d'isoloirs qui doivent être mis à leur disposition dans chaque bureau de vote, soit **un isoloir pour 300 électeurs inscrits** (le total étant arrondi à l'entier supérieur). Cette dernière règle n'est pas prescrite à peine de nullité<sup>1</sup>, mais les opérations électorales peuvent être annulées ou le résultat du vote réformé par le juge de l'élection si le secret du vote n'a pas été respecté, notamment en raison de l'insuffisance du nombre d'isoloirs<sup>2</sup>.

**Le code électoral ne précise pas si le nombre d'isoloirs doit être multiplié par le nombre de scrutins ayant lieu concomitamment dans la même salle.** Le cas s'est pourtant produit à plusieurs reprises depuis le début de la V<sup>e</sup> République, et il est même désormais de règle que le renouvellement général des conseils généraux et régionaux ait lieu le même jour<sup>3</sup>. Jusqu'à présent, la règle fixée à l'article L. 62 du code électoral semble avoir été interprétée comme imposant le dédoublement du nombre d'isoloirs en cas d'organisation de deux scrutins le même jour en un même lieu. Il est vrai que, jusqu'ici, les bureaux de vote mis en place pour les différentes élections étaient clairement distingués, même lorsque les opérations avaient

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 8 février 1965, Élections municipales de Vico, Lebon, p. 945.

<sup>2</sup> L'inobservation de la règle du passage par l'isoloir, doit, même en l'absence de fraude, entraîner l'annulation d'un nombre de votes correspondant au nombre des électeurs n'ayant pas respecté cette prescription (Conseil d'État, 21 février 1968, n° 70838). Cela peut conduire, ou non, à l'annulation de l'élection (comparer Conseil d'État, 21 décembre 2001, n°s 234978 et 235152 et 8 février 2002, n° 234807).

<sup>3</sup> Article L. 336 du code électoral. Le Conseil constitutionnel autorise la concomitance de plusieurs scrutins, à condition qu'elle s'accompagne de « modalités matérielles d'organisation destinées à éviter toute confusion dans l'esprit des électeurs » (décision n° 90-280 DC du 6 décembre 1990).

lieu dans la même salle. À cet égard, le décret n° 2021-118 du 4 février 2021<sup>1</sup> a changé la donne, puisque, lorsque deux scrutins se tiennent concomitamment, une même personne peut exercer les fonctions de président des deux bureaux de vote lorsque les opérations se déroulent dans la même salle ; il en va de même des fonctions de secrétaire et même, dans les communes équipées de machines à voter, des assesseurs.

Le 1° du III de l'article 8 du projet de loi tend à modifier ce même article L. 62 du code électoral, en énonçant que la règle imposant la présence d'un isoloir pour trois cents électeurs inscrits dans chaque bureau de vote s'applique « *y compris lorsque deux scrutins sont organisés simultanément dans la même salle* ». Toutefois, selon l'étude d'impact, il ne serait « *précisé à l'ensemble des maires qu'un isoloir ne peut servir que pour un scrutin afin de ne pas semer de confusion dans l'esprit de l'électeur* ».

**Cette disposition suscite des réserves de la part du rapporteur.** En effet, si l'on peut comprendre l'intention d'alléger les préparatifs des scrutins pour les communes, il n'en reste pas moins que **cette disposition conduirait, en pratique, à diminuer de moitié le nombre d'isoloirs**, rapporté au nombre de votes susceptibles d'être émis. Cela allongerait inévitablement les files d'attente et pourrait même provoquer l'annulation de certains scrutins, si tous les électeurs n'avaient pas été mis en mesure de passer par l'isoloir avant de voter<sup>2</sup>.

**Par pragmatisme, et dans un souci de compromis, la commission des lois a substitué à la modification proposée du code électoral une dérogation applicable aux seules élections du mois de juin 2021**, fixant le nombre total d'isoloirs pour les deux scrutins à un pour trois cents électeurs inscrits (**amendement COM-55 du rapporteur**).

### *2.3. Le déplafonnement du nombre de tables de dépouillement*

**L'article L. 65 du code électoral dispose que, pour chaque bureau de vote, le nombre de tables de dépouillement ne peut être supérieur au nombre d'isoloirs**, lui-même fixé à l'article L. 62 en fonction du nombre d'électeurs inscrits. Cette règle, issue de la loi n° 88-1262 du

---

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

<sup>2</sup> Sur la forme, la rédaction du Gouvernement peut sembler revêtir une signification inverse au résultat recherché, puisque, en cas de concomitance de deux scrutins, il y a bien deux bureaux de vote distincts, même si ses membres peuvent être en tout ou partie les mêmes. Cette difficulté d'interprétation est liée à l'ambiguïté de l'expression « bureau de vote » qui, dans le code électoral, désigne tantôt un sous-ensemble des électeurs d'une même commune, tantôt le lieu où ces électeurs votent, tantôt l'autorité chargée du scrutin dans ce lieu.

30 décembre 1988<sup>1</sup>, avait été introduite dans le but d' « éviter la multiplication des tables de dépouillement qui rend la fraude plus facile en multipliant les allées et venues et complique la surveillance en nécessitant un nombre plus élevé de scrutateurs<sup>2</sup> ».

Le Gouvernement propose aujourd'hui de la **supprimer (2° du III de l'article 8 du projet de loi)**, au motif – selon l'étude d'impact – qu'il s'agirait d'une « rigidité » inutile. L'Assemblée nationale, en première lecture, a accepté cette suppression.

Le rapporteur observe que **le droit électoral est plein de « rigidités » qui ont pour objet de garantir la sincérité des scrutins et, partant, le bon fonctionnement des institutions démocratiques**. Certes, en période d'épidémie, il est souhaitable d'espacer autant que possible les opérations de dépouillement, et le déplafonnement du nombre de tables par rapport au nombre d'isolaires est d'autant plus nécessaire que celui-ci sera réduit de moitié, en application d'une disposition précédente. En revanche, ce n'est pas ici le lieu de modifier de manière pérenne nos règles électorales, à l'occasion d'un projet de loi répondant à des circonstances exceptionnelles, que le Parlement est appelé à examiner en quelques jours seulement.

**Plutôt que de modifier le code électoral, il a donc paru préférable à la commission de déroger exceptionnellement au droit commun, en prévoyant que le plafonnement du nombre de tables de dépouillement ne s'appliquera pas aux élections prévues au mois de juin 2021 (même amendement COM-55 du rapporteur).**

### 3) Dispositions relatives au vote par procuration

Enfin, la commission a souhaité reproduire ici des dispositions déjà adoptées par le Parlement à l'occasion du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020<sup>3</sup>, visant à mettre en place un véritable « *service public des procurations* » pour encourager la participation aux prochaines élections départementales et régionales (**amendement COM-56 du rapporteur**).

Plus précisément, les personnes qui, en raison de l'épidémie de Covid-19, ne peuvent pas comparaître devant les officiers et agents de police judiciaire habilités à établir les procurations ou leurs délégués disposeraient du **droit à ce que les autorités compétentes se déplacent à domicile pour établir ou retirer leur procuration**. Elles pourraient saisir les autorités

---

<sup>1</sup> Loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988 modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux.

<sup>2</sup> Rapport n° 120 (1988-1989) de M. Raymond Bouvier, fait au nom de la commission des lois du Sénat, consultable à l'adresse suivante : [http://www.senat.fr/rap/1988-1989/i1988\\_1989\\_0120.pdf](http://www.senat.fr/rap/1988-1989/i1988_1989_0120.pdf).

<sup>3</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires.

compétentes par voie postale, par téléphone ou, le cas échéant, par voie électronique et devraient seulement indiquer la raison de leur impossibilité de se déplacer, **sans qu'il leur soit nécessaire de fournir un justificatif.**

La commission a adopté l'article 8 **ainsi modifié.**

*Article 9 (supprimé)*

**Date-limite de délivrance du récépissé des déclarations  
de candidature aux élections régionales**

Inséré par l'Assemblée nationale en première lecture, par l'adoption en commission de deux amendements identiques du rapporteur et des membres du groupe La République en marche, l'article 9 du projet de loi prévoit d'anticiper d'une semaine la date-limite de délivrance du récépissé des déclarations de candidature aux élections régionales, ainsi qu'aux élections à l'Assemblée de Corse et aux assemblées de Guyane et de Martinique.

Pour les raisons déjà exposées<sup>1</sup>, la commission a **supprimé** cet article par l'adoption d'un **amendement COM-58 du rapporteur.**

La commission a **supprimé** l'article 9.

*Article 10*

**Remboursement des dépenses de propagande engagées  
en vue d'élections législatives partielles reportées**

Inséré par l'Assemblée nationale en première lecture, par l'adoption en commission d'un amendement du Gouvernement, l'article 10 du projet de loi vise à **autoriser le remboursement par l'État des dépenses de propagande engagées en vue d'un scrutin pour une élection législative partielle qui a dû être annulé en raison du contexte sanitaire.**

La loi organique n° 2020-1669 du 24 décembre 2020 *relative aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles* a permis au Gouvernement, en cas de vacance d'un siège de député constatée avant le 13 mars 2021, de déroger à l'obligation qui lui incombe, en principe, d'organiser une élection législative partielle dans un délai de trois mois suivant cette vacance. Le premier tour de l'élection partielle doit être organisé aussitôt que la situation sanitaire le permet et, au plus tard, le 13 juin 2021 (afin de tenir compte de la règle qui interdit l'organisation

---

<sup>1</sup> Voir le commentaire de l'article 8.



d'élections législatives partielles dans l'année précédant l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale).

En application de cette disposition, le Gouvernement a également pu annuler des scrutins initialement prévus, en raison de l'évolution du contexte sanitaire, afin de les réorganiser à une date plus propice. Ainsi, le premier tour de scrutin pour l'élection des députés de la **6<sup>e</sup> circonscription du Pas-de-Calais** et de la **15<sup>e</sup> circonscription de Paris**, prévu le dimanche 4 avril 2021, a été annulé *in extremis*, puis convoqué à nouveau pour le dimanche 30 mai 2021<sup>1</sup>.

**Pour les candidats qui obtiendront au moins 5 % des suffrages exprimés à ce premier tour, le surcroît de dépenses occasionné par ce report sera couvert, au moins en partie, par le relèvement du plafond des dépenses de campagne** prévu par le législateur : en effet, pour toutes les élections partielles organisées au-delà du délai normal de trois mois, les plafonds de dépenses sont majorés de 5 % pour chaque période d'un mois entamée au-delà de ce délai<sup>2</sup>.

**S'agissant en revanche des dépenses de propagande *stricto sensu*, liées à l'établissement et à l'acheminement des bulletins de vote, affiches et circulaires, aucune disposition légale ne permet de couvrir les surcoûts liés au report du scrutin.**

Ces dépenses sont de deux types :

- le coût du papier, les frais d'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires ainsi que les frais d'affichage, qui sont intégralement remboursés par l'État aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour ;

- les dépenses exposées par les commissions de propagande électorale (chargées de recueillir et de distribuer aux électeurs les bulletins de vote et les circulaires des candidats), c'est-à-dire à la fois leurs frais de fonctionnement et les dépenses de mise sous pli et d'envoi postal, directement pris en charge par l'État<sup>3</sup>.

En raison de l'annulation très tardive des scrutins prévus dans le Pas-de-Calais et à Paris, les bulletins, circulaires et affiches avaient déjà été imprimés et expédiés pour les uns, affichés pour les autres. Or, **dans le cas où les candidats ne seraient pas les mêmes que ceux qui s'étaient déclarés en vue du premier tour prévu le 4 avril, de nouveaux documents de propagande devront être établis et imprimés, et les opérations de mise sous pli et d'envoi devront être recommencées.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2021-338 du 29 mars 2021 annulant la convocation des électeurs le 4 avril 2021 pour l'élection de deux députés à l'Assemblée nationale et décret n° 2021-433 du 13 avril 2021 portant convocation des électeurs pour l'élection de quatre députés à l'Assemblée nationale.

<sup>2</sup> Article 3 de la loi n° 2020-1670 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales.

<sup>3</sup> Article L. 167 du code électoral.

C'est pourquoi l'article 10 prévoit le remboursement des dépenses de propagande engagées à l'occasion des élections législatives partielles annulées, tout en précisant que « *les documents imprimés et finalement utilisés ne peuvent faire l'objet que d'un seul remboursement* ».

La commission a adopté l'article 10 **sans modification**.

#### Article 11

### Suppression des enquêtes de recensement en 2021

Inséré par l'Assemblée nationale en première lecture, par l'adoption en commission d'un amendement du Gouvernement, l'article 11 du projet de loi prévoit de supprimer les opérations de recensement de la population en 2021.

Pour mémoire, le **recensement de la population** est opéré :

- chaque année, par sondage, dans les communes d'au moins 10 000 habitants ;

- tous les cinq ans, exhaustivement, dans les communes de moins de 1 000 habitants<sup>1</sup>.

**La collecte d'informations a lieu habituellement aux mois de janvier et février** (en février et mars à La Réunion). Cela permet à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), après vérification et croisement avec d'autres données (notamment issues de fichiers administratifs), d'établir les chiffres de la population légale, authentifiés en fin d'année par décret et qui servent de base à l'application de nombreuses règles relevant de corpus juridiques divers (droit électoral, droit des collectivités territoriales, dotations de l'État aux collectivités, etc.).

**Or, cette année, en raison du contexte sanitaire, la collecte d'informations n'a pu avoir lieu qu'à Mayotte** (où il s'agissait de la première enquête de recensement annuelle).

Afin de tenir compte de cette situation, l'article 11 du projet de loi prévoit :

- de **déroger à l'obligation légale de procéder à des enquêtes de recensement annuel en 2021** ;

- de **décaler d'un an la période quinquennale de recensement dans les communes de moins de 10 000 habitants** ;

---

<sup>1</sup> Article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

- de **supprimer la dotation forfaitaire attribuée à ce titre par l'État aux communes ou aux établissements publics de coopération compétents**, pour la seule année 2021.

Cette disposition ne serait pas applicable à Mayotte<sup>1</sup>.

La commission a adopté un **amendement rédactionnel COM-59** du rapporteur.

La commission a adopté l'article 11 **ainsi modifié**.

#### *Article 12*

### **Report éventuel de certaines élections consulaires et conséquences sur le renouvellement de l'Assemblée des Français de l'étranger et la composition du collège électoral sénatorial**

Introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, par l'adoption en séance publique d'un amendement du Gouvernement, l'article 12 du projet de loi vise à parer aux conséquences de l'impossibilité matérielle où pourrait se trouver l'administration d'organiser dans toutes les circonscriptions l'élection des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires, prévue les 29 et 30 mai prochains, y compris en ce qui concerne le renouvellement de l'Assemblée des Français de l'étranger et la composition du collège électoral sénatorial.

La commission a adopté cet article dans une rédaction entièrement remaniée.

#### **1) L'impossibilité éventuelle d'organiser toutes les élections consulaires prévues à la fin mai 2021**

**La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a déjà conduit à reporter au mois de mai 2021 l'élection des conseillers consulaires<sup>2</sup>, ainsi que des délégués consulaires** qui s'ajoutent à eux pour former le collège des électeurs des sénateurs représentant les Français établis à l'étranger, élection qui était initialement prévue en mai 2020.

<sup>1</sup> Non plus qu'en Polynésie Française, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie, où il n'est pas prévu d'étendre l'application de l'article 11. Sur ces territoires, il est procédé à un recensement exhaustif tous les cinq ans ; selon les informations recueillies par le rapporteur, aucune enquête de recensement n'y était prévue en 2021.

<sup>2</sup> Ceux-ci porteront, à compter du prochain renouvellement général, le titre de « conseillers des Français de l'étranger », en application de l'article 111 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Plus précisément, la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, modifiée par la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020, a prorogé les mandats de conseillers consulaires et de délégués consulaires en cours jusqu'à mai 2021 ; un décret du 26 février 2021<sup>1</sup>, pris après avis du conseil scientifique Covid-19, a fixé la date du renouvellement général au samedi 29 mai 2021 dans les ambassades et les postes consulaires situés sur le continent américain et au dimanche 30 mai 2021 dans le reste du monde.

**Or la situation sanitaire, qui demeure extrêmement critique dans certaines parties du monde, comme en Inde ou à Madagascar, pourrait empêcher la tenue du scrutin.** Certes, pour les élections consulaires, il est possible de voter non seulement à l'urne ou par procuration (dans l'un des bureaux de vote ouverts à cet effet par les ambassades et postes consulaires), mais aussi par correspondance électronique<sup>2</sup>, ce qui devrait faciliter les choses. Il n'en reste pas moins que la validité du scrutin suppose, dans chaque circonscription, que tous les bureaux de vote prévus aient été ouverts<sup>3</sup> ; il existe également un important risque contentieux dans le cas où, en pratique, les bureaux ne seraient pas accessibles aux électeurs, en raison notamment de la limitation des déplacements.

**La non-tenue du scrutin dans certaines circonscriptions aurait une incidence directe sur le renouvellement de l'Assemblée des Français de l'étranger,** dont les membres sont élus par les conseillers consulaires dans le mois suivant leur renouvellement<sup>4</sup>.

Enfin, les mandats actuels ayant expiré, **les circonscriptions où l'élection n'aurait pas pu avoir lieu ne pourraient être représentées au sein du collège électoral des sénateurs établis hors de France, qui doit pourtant se réunir en septembre 2021 pour l'élection de six sénateurs**<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2021-231 du 26 février 2021 portant convocation des électeurs pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires.

<sup>2</sup> Article 22 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

<sup>3</sup> Leur nombre a été fortement réduit par rapport à la normale, par l'arrêté du 4 mai 2021 fixant la liste des bureaux de vote ouverts par les ambassades et les postes consulaires pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires.

<sup>4</sup> Article 14 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée. Par dérogation à leur durée normale de six ans, les mandats en cours expirent dans le mois suivant le renouvellement général des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires, reporté (article 3 de l'ordonnance n° 2020-307 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des mandats des conseillers consulaires et des délégués consulaires et aux modalités d'organisation du scrutin).

<sup>5</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2020-976 du 3 août 2020 portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

## **2) La solution proposée par le Gouvernement : proroger les mandats en cours et organiser des élections partielles avant quatre mois**

Afin de parer à cette éventualité, l'article 12 du projet de loi, dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, prévoit que, dans les circonscriptions où l'élection consulaire prévue les 29 et 30 mai 2021 « *n'a pas pu être organisée du fait de la situation locale* », **le mandat en cours des conseillers et délégués consulaires est prorogé jusqu'à la date de l'élection partielle qui devra être organisée dans un délai de quatre mois suivant la publication de la loi.**

Dans le cas où une élection partielle devrait être organisée, et **pour accélérer ou simplifier les opérations préélectorales**, l'article 12 prévoit :

- que les électeurs soient convoqués par décret au plus tard 45 jours avant le scrutin (au lieu de 90 jours) ;

- que les électeurs soient informés de la date de l'élection, des conditions dans lesquelles ils pourraient voter ainsi que des candidats ou de la liste de candidats, par envoi électronique ou, à défaut, par envoi postal, au plus tard 30 jours avant la date du scrutin (au lieu de 50 jours) ;

- que les déclarations de candidatures déjà enregistrées restent valables sauf manifestation expresse des candidats.

**Le mandat des conseillers et délégués consulaires élus lors de l'élection partielle expirerait en même temps que celui des conseillers et délégués élus lors du renouvellement général, soit en mai 2026.**

Quant à l'Assemblée des Français de l'étranger, dans le cas où les élections consulaires n'auraient pas pu se tenir dans toutes les circonscriptions, **son renouvellement serait reporté au mois suivant la dernière élection partielle** organisée en application des dispositions précédentes, et ses membres actuels verraient leur mandat prorogé d'autant.

## **3) La position de la commission**

Cet article a laissé le rapporteur de la commission des lois très circonspect.

**Le Gouvernement agit tardivement pour parer aux conséquences de l'impossibilité éventuelle de tenir les élections consulaires partout dans le monde à la fin mai 2021, alors que la commission des lois alerte sur ce risque depuis des mois<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information n° 241 (2020-2021) de Mme Jacky Deromedi, MM. Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte, 16 propositions pour garantir les élections consulaires en 2021, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r20-241/r20-2411.pdf>.

Puisqu'il n'est plus temps de préciser les conditions de fond et de procédure selon lesquelles l'administration pourrait être conduite à annuler le scrutin dans une circonscription<sup>1</sup>, l'article 12 considère la non-tenue du scrutin comme **une situation de fait, dont seraient tirés des effets de droit**.

Le Gouvernement agit si tard que **les nouvelles dispositions n'entreraient en vigueur, dans le meilleur des cas, que quelques jours avant le scrutin prévu les 29 et 30 mai prochains, alors que le vote par correspondance électronique aura déjà commencé**. Dans ces conditions, une annulation *in extremis* du scrutin se prêterait aux accusations de manipulation électorale...

Pis encore, **il n'est pas exclu que ces dispositions entrent en vigueur après le 31 mai 2021, alors que les mandats des conseillers et délégués consulaires en fonction auront expiré**. Faire revivre des mandats expirés serait une innovation juridique pour le moins hasardeuse...

**Le calendrier prévu pour d'éventuelles élections partielles laisse également dubitatif**. Beaucoup de nos compatriotes résidant à l'étranger rentrent en France pendant les **vacances estivales**, et ne pourraient donc voter (du moins à l'urne) si une élection partielle était convoquée en juillet<sup>2</sup> ou en août. Par ailleurs, **des élections doivent avoir lieu en septembre 2021 pour l'élection des sénateurs des Français de l'étranger** ; on imagine mal comment la campagne électorale pourrait se tenir dans des conditions satisfaisantes, alors que certains électeurs (c'est-à-dire certains conseillers et délégués consulaires) ne seraient connus que quelques semaines, voire quelques jours avant le scrutin.

Ces considérations ont conduit la commission des lois à adopter **l'amendement COM-60 du rapporteur** réécrivant intégralement l'article.

Selon cet amendement, dans les circonscriptions où l'élection consulaire prévue les 29 et 30 mai 2021 n'aurait pas pu être organisée du fait de la situation locale, **une élection partielle devrait être organisée entre le mois d'octobre et le mois de décembre 2021, dès que la situation sanitaire le permettrait**.

---

<sup>1</sup> *Au contraire, la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires avait strictement encadré les conditions dans lesquelles le Gouvernement était habilité à annuler les élections municipales et communautaires dans une partie seulement des communes, par des conditions de fond (situation sanitaire rendant la tenue du scrutin impossible, seuil maximal fixé à 5 % des communes où un second tour était nécessaire) et de procédure (décret après avis circonstancié et public du comité de scientifique et information de l'Assemblée nationale et du Sénat).*

<sup>2</sup> *Compte tenu du délai prévu pour la convocation des électeurs, aucune élection partielle ne pourrait être organisée avant la mi-juillet. En tout état de cause, il est peu probable que la situation sanitaire locale se soit nettement améliorée avant plusieurs semaines.*

La rédaction adoptée par la commission conserve l'abrègement des délais de convocation et d'information des électeurs. Elle prévoit également que les candidatures déjà enregistrées restent valables, sauf manifestation de volonté contraire, mais elle **rouvre un délai pour le dépôt de nouvelles candidatures**, entre la convocation des électeurs et le trente-cinquième jour précédant le scrutin. **La commission a également prévu que les procurations établies en vue de l'élection du mois de juin restent valables.**

Le mandat des conseillers et délégués élus lors d'une telle élection partielle expirerait en mai 2026.

Dans ces mêmes circonscriptions, **les mandats en cours seraient prolongés, à condition que la loi entre en vigueur avant leur expiration** ; dans le cas contraire, la circonscription resterait dépourvue de conseil consulaire jusqu'à l'élection partielle, ce qui peut déjà arriver en cas d'annulation des opérations électorales.

Conformément au choix fait par l'Assemblée nationale, **l'Assemblée des Français de l'étranger** serait renouvelée dans un délai d'un mois suivant la dernière élection partielle, et les mandats en cours prorogés jusque-là.

Enfin, l'amendement vise à « *geler* » **partiellement le corps électoral sénatorial en vue des élections sénatoriales de septembre 2021**, en prévoyant d'en rendre membres les conseillers consulaires et délégués consulaires en fonctions le 29 mai 2021 dans les circonscriptions où le scrutin prévu les 29 et 30 mai 2021 n'aurait pas pu avoir lieu<sup>1</sup> et dans celles où les opérations électorales auraient été définitivement annulées par le juge de l'élection. Cette rédaction a donc le mérite de couvrir également le cas d'une annulation juridictionnelle des opérations électorales, auquel la législation en vigueur ne pourvoit pas<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Toutefois, dans le cas où la loi entrerait en vigueur avant le 1<sup>er</sup> juin 2021 et où les mandats actuels auraient pu être prolongés, cette disposition n'aurait pas lieu d'être et les personnes qui, le cas échéant, auraient été appelés à remplacer les conseillers et délégués en fonctions à la date du 29 juin 2021 en application des règles de remplacement de droit commun, siègeraient à leur place au collège électoral sénatorial.

<sup>2</sup> Au contraire, dans les communes où les opérations électorales ont été annulées et où une délégation spéciale remplit les fonctions du conseil municipal, la loi prévoit que ce sont les anciens conseillers municipaux (dont le mandat a pourtant expiré) qui élisent, le cas échéant, les délégués sénatoriaux (article L. 290 du code électoral).

Dans l'hypothèse où le scrutin prévu les 29 et 30 mai n'aurait pas pu avoir lieu dans un si grand nombre de circonscriptions que le collège électoral sénatorial ne serait que trop partiellement renouvelé pour que les élections sénatoriales de septembre 2021 puissent se tenir<sup>1</sup>, il appartiendrait au législateur organique de prendre les dispositions nécessaires. Cette hypothèse paraît néanmoins peu probable, la majorité des conseillers et délégués consulaires provenant de circonscriptions situées en Europe et en Amérique du Nord, où le risque épidémique semble suffisamment maîtrisé<sup>2</sup>.

La commission a adopté l'article 12 **ainsi modifié**.

\*

\* \*

**La commission des lois a adopté le projet de loi ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel refuse que les sénateurs soient désignés par un « collège en majeure partie composé d'élus exerçant leur mandat au-delà de son terme normal » (décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005).

<sup>2</sup> Le corps électoral des sénateurs représentant les Français de l'étranger est composé de 538 personnes, dont 11 députés, 12 sénateurs et 515 personnes élues lors des élections consulaires (447 conseillers des Français de l'étranger et 68 délégués consulaires). Comme le rappelle le rapport précité de la commission des lois (p. 17), « les 27 circonscriptions comportant le plus d'électeurs – qui se situent majoritairement en Europe et en Amérique du Nord – élisent 231 conseillers des Français de l'étranger et délégués consulaires, soit 44 % du total. À l'inverse, les 20 circonscriptions les moins peuplées élisent 20 conseillers et délégués, soit 3,8 % du total ». À titre d'exemple, l'Inde ne compte que 6 conseillers des Français de l'étranger ; un report des élections dans ce pays n'aurait donc pas d'impact sur les élections sénatoriales.



## EXAMEN EN COMMISSION

---

LUNDI 17 MAI 2021

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Le Gouvernement nous propose d’instituer un régime de gestion de la sortie de l’état d’urgence sanitaire, qui se distingue en principe de l’état d’urgence sanitaire par l’impossibilité de recourir au couvre-feu et au confinement.

Néanmoins, le régime de l’état d’urgence sanitaire ne serait pas abrogé : il resterait activable jusqu’au 31 décembre prochain, pour le cas où la situation sanitaire devrait se dégrader. Le Gouvernement pourrait donc prendre les mesures qu’il n’a pas le droit de prendre dans le cadre de la gestion de la sortie de l’état d’urgence sanitaire en rétablissant l’état d’urgence sanitaire par un simple décret.

La situation sanitaire s’améliore rapidement depuis une quinzaine de jours, mais elle reste grave : le 17 mai, le nombre de contaminations quotidiennes était en moyenne, sur les sept jours précédents, de 14 000. Le nombre de personnes hospitalisées est plus élevé aujourd’hui que le 11 mai 2020, avec 22 963 patients contre 22 219. Le nombre de patients en réanimation diminue depuis le 3 mai, puisqu’il est passé de 5 630 à 4 255, mais il était de 2 666 le 11 mai 2020.

La situation n’est pas totalement rassurante, ce qui justifie de ne pas baisser la garde.

L’accélération du rythme des vaccinations peut nous laisser entrevoir une amélioration de la situation. Il a été annoncé que plus de 20 millions de personnes ont été vaccinées, ce qui représente moins du tiers de la population française.

Si les chiffres se sont rapidement améliorés lors des dernières semaines, c’est parce que nous sortons d’un troisième confinement. Nous devons décider s’il faut autoriser le Gouvernement à alléger les contraintes et les disciplines qui s’imposent aux Français. C’est un nouveau pari dont il faut avoir conscience.

Quelle est la différence entre l’état d’urgence sanitaire et la sortie de l’état d’urgence sanitaire ? Toutes les restrictions aux libertés sont possibles dans la sortie de l’état d’urgence sanitaire sauf le reconfinement et le couvre-feu. C’est donc un régime qui reste fortement attentatoire aux libertés, pour un motif digne d’être pris en considération : la sécurité sanitaire de nos concitoyens. La liberté de réunion, la liberté de manifestation, la liberté de

circulation et la liberté du commerce peuvent être restreintes dans le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Pourquoi instituer un tel régime, alors que le Gouvernement disposerait des mêmes moyens en nous demandant simplement l'autorisation de prolonger l'état d'urgence sanitaire ? Je ne trouve pas de réponse à cette question autre que politique et, à vrai dire, j'ai du mal à blâmer complètement le Gouvernement de prendre une telle position : il a considéré que la loi devait symboliser l'amélioration de la situation sanitaire et l'espoir de venir à bout de l'épidémie, pour améliorer le moral des Français. Néanmoins, sur le plan juridique, absolument rien ne justifie de mettre en place un régime dont tous les moyens d'action existent déjà dans le cadre du régime de l'état d'urgence sanitaire, créé à titre temporaire et jusqu'au 31 décembre 2021 par la loi du 23 mars 2020.

Je ne vous demande pas de faire preuve de mauvaise volonté ou de mauvaise humeur. Je vous propose de vous inscrire dans le cadre d'un choix d'opportunité politique, certes contestable, fait par le Gouvernement. Ce texte repose davantage sur un effet d'annonce que sur une nécessité pratique et juridique.

Si le Gouvernement veut faire une distinction entre le régime de la gestion de la sortie de l'état d'urgence sanitaire et celui de l'état d'urgence sanitaire, alors cette différence doit être claire. Or le Gouvernement a, postérieurement à l'adoption du texte en conseil des ministres, élaboré plusieurs amendements qui ont été adoptés par l'Assemblée nationale et qui me paraissent apporter une certaine confusion. Je pense à la poursuite du couvre-feu, qui s'atténuera étape par étape jusqu'au 30 juin prochain. Je vous proposerai d'accepter cette mesure, mais dans le cadre de l'état d'urgence, lequel serait prolongé jusqu'au 30 juin prochain.

À partir du 1<sup>er</sup> juillet, nous serons vraiment dans la gestion de la sortie de l'état d'urgence sanitaire. Le Gouvernement veut alors pouvoir rétablir l'état d'urgence sanitaire dans des territoires qui ne sont pas peuplés de plus de 10 % de la population française sans que le Parlement ait à se prononcer au bout d'un mois. Je vous propose que si le Gouvernement déclare, même partiellement, l'état d'urgence sanitaire, c'est-à-dire impose un confinement ou un couvre-feu quelque part en France, alors il ne pourra le faire que pour un mois : au-delà, le Parlement devra l'autoriser à prolonger ces mesures.

Je trouve tout à fait désobligeant pour le Parlement de présenter la position gouvernementale comme une forme d'égard envers les députés et les sénateurs, qui ne siègent pas normalement au mois d'août. On leur permettrait de poursuivre paisiblement leurs vacances alors que la situation sanitaire serait très grave dans le pays : ce n'est pas l'idée que je me fais de la fonction parlementaire !

D'autres sujets sont abordés dans ce texte. D'abord, le passe sanitaire, qui est issu d'un amendement du Gouvernement déposé lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale. Ce passe sanitaire comporte des informations médicales relevant de la vie privée, qui ne peuvent être divulguées à n'importe qui. Les conditions de respect du principe d'égalité doivent aussi être prises en compte. Il m'a semblé que l'amendement du Gouvernement, au principe duquel je ne m'oppose pas, n'était pas suffisamment encadré, et ce avant même que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), qui curieusement n'avait pas été saisie en temps utile par le Gouvernement, se soit finalement prononcée, dans des conditions assez acrobatiques, postérieurement à l'adoption de l'amendement par l'Assemblée nationale. Je vous proposerai de reprendre de nombreuses propositions de la CNIL.

Le passe sanitaire correspond à une réflexion développée au niveau européen, puisqu'un projet de règlement européen sur le passeport vert a déjà fait l'objet d'un avis du Parlement européen. Il doit pouvoir être établi seulement de manière temporaire, et dans des conditions qui apportent pleine garantie pour nos concitoyens.

Autre disposition : la quarantaine. La quarantaine n'a pas été inventée par l'état d'urgence sanitaire : c'est une disposition permanente du code de la santé publique tellement ancienne et mal rédigée qu'à l'initiative du Sénat, son régime juridique avait été entièrement réécrit dans une des précédentes lois relatives à l'état d'urgence sanitaire. Cette mesure touche de près aux libertés : il faut être extrêmement vigilant.

Je vous proposerai d'introduire dans le dispositif une disposition, que nous avons déjà adoptée, réécrivant entièrement l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. Cet article avait permis, pendant quelques jours, de mettre en place le premier confinement en mars 2020 avant l'adoption de la loi du 23 mars 2020. Sauf problème, nous ne devrions plus avoir à examiner, d'ici à l'élection présidentielle, de texte sur l'état d'urgence sanitaire et la lutte contre les épidémies. Or l'article L. 3131-1 du code de la santé publique n'est pas assez précis : selon sa lettre, un ministre de la santé pourrait s'en servir pour prévoir un confinement de la population par un simple arrêté. Le travail que nous avons fait sur la question n'a pas été retenu jusqu'à présent, malgré les votes réitérés du Sénat. Je proposerai que la modernisation de cet article figure dans le texte. C'est le dernier point d'eau avant le désert !

Des dispositions dans le texte du Gouvernement m'ont paru porter à controverse : celles sur le versement au Système national des données de santé (SNDS) de données pseudonymisées recueillies dans le cadre des systèmes d'information mis en place pour lutter contre la covid-19. Sur cette question extrêmement technique, le diable est dans les détails ! Je me suis aperçu que le SNDS, créé par une loi de 2016 et largement étendu par une loi de 2019, comportait assez peu de garanties pour nos concitoyens, même s'il

est indiscutablement très utile pour les politiques de santé et la recherche épidémiologique.

Le fait que l'on puisse verser dans le SNDS les données recueillies dans le cadre de la lutte contre la covid-19, pour lesquelles nous avons pris beaucoup plus de précautions, m'a paru être source d'inquiétude. Je vous proposerai un certain nombre de restrictions, notamment pour permettre l'exercice d'un droit d'opposition par les personnes dont les données de santé, même pseudonymisées, rejoindraient le SNDS. Celui-ci permet de réunir pour un même individu des données de santé pseudonymisées recueillies dans des systèmes d'information différents.

Le texte comprend également des dispositions sur les ordonnances : les 95 ordonnances prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire concernent tous les pans du droit : le droit du travail, le droit civil, les relations entre locataires et bailleurs, ainsi que le fonctionnement de la justice administrative, de la justice civile et de la justice judiciaire, et j'en passe. De nombreuses dispositions très utiles ont été prises, en particulier pour suspendre un certain nombre de délais qui couraient et qui ne pouvaient plus être respectés compte tenu des confinements successifs.

Puisque le Gouvernement nous propose de maintenir l'application d'une bonne partie de ces 95 ordonnances, je vous proposerai d'en profiter pour régler un certain nombre de points : cessons d'abuser du juge unique quand une formation de jugement collégiale peut être réunie ; n'imposons pas la visioconférence pour faire comparaître des accusés qui le refuseraient ; n'acceptons pas de mettre dans une nouvelle habilitation la prolongation de l'indemnisation des intermittents du spectacle dans des conditions plus favorables qu'à l'ordinaire, mais faisons-la figurer dans le texte même ; ne reconduisons pas la trêve hivernale pendant l'été pour ne pas léser les bailleurs pauvres ; permettons aux bailleurs de prendre des gages quand une entreprise ne paye pas son loyer.

Enfin, certaines dispositions touchent à la vie publique. Le Gouvernement nous propose d'abaisser à un tiers le quorum nécessaire pour élire les exécutifs départementaux et régionaux. Ce sont des décisions tellement importantes que cette diminution me paraît excessive, d'autant qu'il est possible de prévoir des procurations.

Une mesure concerne les Français de l'étranger. Il n'a pas été possible, l'an dernier, d'organiser les élections des conseillers et délégués consulaires, qui ont été reportées à ce mois-ci. Nous savons déjà qu'elles ne pourront pas se dérouler dans un certain nombre de pays. Le vote par internet est certes possible, mais il n'est permis que si les bureaux de vote sont ouverts dans les pays où le vote a lieu : c'est une exigence du Conseil constitutionnel. Dans plusieurs pays, les conseillers et délégués consulaires ne seront donc pas élus au mois de mai. Quelles conséquences doit-on en

tirer pour l'élection des sénateurs, qui a été reportée et qui doit avoir lieu en septembre prochain ?

Le Gouvernement a traité à la dernière minute cette question par un amendement adopté à l'Assemblée nationale, que je vous proposerai de retenir moyennant un certain nombre de modifications. Il ne doit pas y avoir de doute sur l'identité des grands électeurs et il ne doit donc pas être possible d'élire des conseillers et délégués consulaires pendant la période de la campagne électorale en vue des élections sénatoriales : par voie de conséquence, les circonscriptions où le scrutin n'aurait pas pu avoir lieu et celles où l'élection aurait été annulée seraient représentées au sein du collège électoral par les conseillers et délégués consulaires dont le mandat aura expiré le 31 mai. Nous espérons que le Conseil constitutionnel admettra cette disposition, car c'est un cas de force majeure.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Nous reprenons encore et encore la même discussion... Le propos de Philippe Bas n'est pas une surprise totale.

La question de savoir pourquoi créer un nouveau régime distinct de l'état d'urgence sanitaire n'a pas grand intérêt. Au fond le texte n'a que deux objets : voter quelques bricoles en matière de droit électoral et, surtout, instaurer le passe sanitaire qui, me semble-t-il, n'aurait pas été possible à droit constant, même sous le régime de l'état d'urgence. À part cela, le texte ne sert effectivement qu'à montrer que les choses bougent...

J'évoquerai rapidement les sujets sur lesquels il faudrait progresser, sachant que sur ces points, depuis plus d'un an maintenant, nous sommes souvent très en phase avec la majorité du Sénat, ce qui est suffisamment rare pour être souligné et apprécié ! Néanmoins, nous aimerions aller plus loin sur certains points.

Philippe Bas l'a dit, ce que propose le Gouvernement est une nouvelle forme d'état d'urgence sanitaire qui permet tout sauf le confinement généralisé. Selon nous, les interdictions de circulation des personnes, le couvre-feu et la possibilité pour le préfet de s'opposer au choix du lieu retenu par une personne placée en quarantaine ne peuvent être acceptées dans la circonstance d'une sortie d'état d'urgence.

Sur le passe sanitaire, le rapporteur fait des propositions qui sont tout à fait bienvenues. Notre groupe en fera lui aussi sur la protection des données personnelles. Qui contrôlera le passe sanitaire ? Qui conservera les données ? Le dispositif sera-t-il régulièrement évalué ? Nous considérons que le passe sanitaire aura une vie courte, mais nous n'en savons rien !

Le point le plus important est celui de l'encadrement du dispositif, que nous avons largement évoqué lors de l'audition du ministre. Il existe deux écoles distinctes : l'une refuse totalement le passe sanitaire ; l'autre l'accepte, mais en l'encadrant de manière très stricte. Cédric O avait dit dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale que la CNIL n'avait rien à voir avec le

passé sanitaire ; finalement, elle a été saisie le 4 mai et a rendu son avis le 12 mai...

Il faut un encadrement strict des lieux concernés. Je note avec regret que l'amendement du rapporteur contient une formule assez floue. Nous devons être plus vigilants. Car les Français ne sont intéressés que par une chose : le passe sanitaire. Quand sera-t-il obligatoire et pour faire quoi ? Tous ont évoqué une jauge de 1 000 personnes, le Premier ministre en tête, alors qu'elle n'est inscrite nulle part. Nous proposons de faire figurer un seuil dans le texte avec peut-être – nous aurons ce débat en séance – une jauge distincte pour l'extérieur et l'intérieur.

Nous proposons aussi des dispositions pour renforcer la place des élus locaux et du Parlement dans le dispositif. Nous rejoignons M. Bas : le délai au-delà duquel le Parlement doit être consulté en cas de prolongation d'un éventuel rétablissement de l'état d'urgence sanitaire doit être ramené de deux mois à un mois. Nous demandons également une meilleure coordination entre les élus locaux et le préfet.

De même, comme le rapporteur, nous avons des inquiétudes quant au SNDS. Nous proposons l'anonymisation des données, et non leur simple pseudonymisation, et le recueil du consentement des personnes à la conservation des données au-delà du 31 décembre, date prévue initialement.

Le rapporteur a mentionné les habilitations à légiférer par ordonnances. Nous souhaitons en modifier quatre : celle qui est relative aux dates des congés payés obligatoires, celle sur le nombre maximal de renouvellements de contrats à durée déterminée (CDD), celle qui concerne la prolongation de la trêve hivernale pour les coupures d'électricité, de gaz et de chauffage, et celle qui est relative à la prolongation de la trêve hivernale pour les expulsions locatives.

Nos amendements comportent aussi des dispositions électorales ; nous reprenons des dispositions qui ont été évoquées lors de discussions organisées au ministère de l'intérieur où M. Kerrouche représente notre groupe : obligation d'organiser un débat télévisé, possibilité pour les communes volontaires d'organiser des scrutins sur trois jours, etc.

Nous sommes ainsi dans le même état d'esprit constructif que le rapporteur et voulons améliorer ce texte.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Notre rapporteur a été très délicat à l'égard du Gouvernement, car la situation en ce qui concerne les élections des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires semble inextricable... Le Gouvernement avait pourtant parfaitement conscience des difficultés qui allaient se poser, mais il n'a rien fait pour les résoudre ! Le vote par correspondance électronique va commencer à la fin de la semaine, les électeurs ont déjà été convoqués, mais, dans certaines circonscriptions, les élections ne pourront avoir lieu, alors que la loi que nous examinons n'aura pas encore été promulguée. Le rapporteur a déposé un amendement qui

répond à un certain nombre d'interrogations. Il propose d'organiser des élections partielles consulaires, dans les circonscriptions où l'élection n'aura pu avoir lieu du fait des circonstances locales, après l'élection des sénateurs des Français de l'étranger. Le Gouvernement voulait les tenir avant fin septembre, ce qui créerait aussi des difficultés en raison du chevauchement avec la campagne pour les élections sénatoriales. Il serait aussi inédit de proroger des mandats expirés... Toutefois, comme ces élections ont déjà été reportées trois fois et que les candidats sont fatigués, je ne sais pas s'il vaut mieux tenir ces élections le plus rapidement possible, quitte à repousser un peu la campagne sénatoriale, ou rouvrir les candidatures en octobre, comme vous le proposez, et ainsi contraindre certains candidats à mener une quatrième campagne en deux ans ! Je m'interroge donc sur ce point, même si votre amendement résout de nombreux problèmes.

**M. Loïc Hervé.** – Je salue l'effort du rapporteur pour revoir le texte de l'Assemblée nationale. Certaines dispositions sont fortement attentatoires aux libertés. Cette loi de sortie de l'état d'urgence sanitaire serait bonne pour le moral, dit-on, mais si les lois avaient des vertus thérapeutiques, cela se saurait ! Je ne suis pas sûr que le passe sanitaire soit le sésame du bonheur. Voilà une mesure censée libérer les Français mais qui les contraint, en fait, davantage. Le Gouvernement avait d'ailleurs déjà essayé de la faire adopter, en vain, en décembre... Quant à la CNIL, elle s'est finalement prononcée, dans des conditions assez acrobatiques, postérieurement à l'adoption de l'article par l'Assemblée nationale... Je suis donc très réservé.

Il faut distinguer le passeport vaccinal, dispositif européen, harmonisé, qui vise à permettre aux citoyens européens de voyager, et le passe sanitaire, qui s'applique à des actes de la vie courante et dont le caractère temporaire n'est pas garanti, faute d'une date de fin. Qui sera chargé de réaliser les contrôles ? Je rappelle qu'en France nous n'avons pas, sauf exception, à prouver notre identité. Avec le passe sanitaire, on nous demandera – c'est une première – de prouver notre état de santé pour accéder à un lieu ou à un événement. Pourtant, rien n'est prévu pour former ou sensibiliser ceux qui réaliseront les contrôles à la manipulation des données personnelles. Si vous voulez aller aux Vieilles Charrues, c'est un bénévole ou un agent de sécurité privée qui contrôlera votre identité et votre état de santé. Si c'est vert, comme dit le ministre, tout va bien, vous entrerez ! Mais que se passera-t-il si un problème surgit, pour quelque raison que ce soit, parce qu'il y a un problème technique sur le QR Code, par exemple, ou un doute sur la validité du test PCR ? Quelle sera la légitimité de la personne qui contrôle pour refuser votre entrée ?

C'est pourquoi j'ai déposé un amendement visant à réserver ce contrôle aux forces de l'ordre. Certes, pour entrer dans un casino, on doit déjà décliner son identité pour vérifier que l'on n'est pas inscrit sur le fichier des interdits de jeux, mais les personnels des casinos sont agréés par le ministère de l'intérieur après une enquête de moralité. Il faut aussi prévoir

une date de fin au passe sanitaire. Quant aux dispositions qui rappellent les prérogatives de contrôle du Parlement à l'égard du Gouvernement, elles sont, au mieux, superflues, car ces pouvoirs découlent de la Constitution.

Enfin, je rejoins la position de notre rapporteur sur la durée de conservation des données médicales. Je m'étonne que l'on utilise ce texte pour traiter des sujets aussi graves. Nous avons déjà eu un débat approfondi sur la question au début de la mise en place de l'état d'urgence sanitaire. S'il faut faciliter la recherche, vingt ans me paraît toutefois une durée bien longue.

**M. Alain Richard.** – Ce projet de loi me paraît nécessaire et aménage la transition en laissant aux autorités la possibilité de prendre des mesures restrictives en cas de reprise des contaminations. Je ne peux que saluer l'état d'esprit constructif de notre rapporteur. S'il convient effectivement de bien encadrer le passe sanitaire, il ne faut pas oublier que celui-ci sera nécessaire si l'on veut organiser des événements où le respect des gestes barrières ne peut être garanti. Nous ne devons pas nous laisser intimider par les messages que nous recevons à l'heure actuelle de la part de ses opposants. Je crois, en outre, que nous devons introduire des dispositions sur les opérations électorales. Mais vu la date à laquelle cette loi sera promulguée, elle n'aura guère de portée pratique pour les élections régionales et départementales, sinon de régularisation. Nous devons donc améliorer le texte, sans trop nous écarter de la rédaction de l'Assemblée nationale.

**Mme Éliane Assassi.** – Je salue le travail de notre rapporteur. En dépit de la circulation toujours active du virus, le Gouvernement nous propose un texte censé organiser la sortie de la crise sanitaire. Ce texte est multiforme et soulève de nombreuses questions, à commencer par celle des pouvoirs que s'octroie ainsi l'exécutif. Il crée un nouveau régime transitoire et non de sortie de crise, nous plongeant finalement dans une zone grise. Nous demandons donc la suppression de l'article 1<sup>er</sup> et partageons les interrogations de M. Hervé quant aux modalités de contrôle du passe sanitaire.

Monsieur Richard, ce n'est pas parce que nous recevons de nombreux messages nous demandant de supprimer le passe sanitaire que nous nous laissons « intimider ». Simplement, certains arguments sont recevables. Il est vrai que l'on peut voir derrière ce dispositif la volonté du Gouvernement de rendre obligatoires la vaccination et l'usage de l'application « TousAntiCovid », qui a été téléchargée par 13 millions de Français, mais qui n'est pas accessible à ceux qui n'ont pas de smartphone, soit un Français sur cinq. L'état d'urgence sanitaire a servi à justifier des mesures sécuritaires et restrictives, et l'équilibre entre la protection des libertés publiques et la protection de la santé n'est plus assuré. Nous sommes gouvernés par des mesures sécuritaires, ce qui est problématique. Je regrette que l'on ait négligé pendant ce temps d'accorder plus de moyens à notre système de santé pour lutter contre l'épidémie. Le groupe communiste



républicain citoyen et écologiste refuse l'accoutumance aux régimes d'exception.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** - Merci pour vos analyses et propositions. Madame de La Gontrie, je constate que nous avons relevé les mêmes points problématiques dans ce texte foisonnant. Je crois donc que nous pouvons nous retrouver sur certains amendements, même si nous ne plaçons pas toujours le curseur au même endroit.

Monsieur Leconte, en effet, nous avons à traiter la situation de fait qui ne manquera pas de se produire en mai, là où l'élection des conseillers des Français de l'étranger n'aura pu se tenir ou aura été annulée par le juge. J'ai conscience des difficultés que vous soulevez, mais le droit ne peut pas tout. Cette énième campagne avortée pour les élections consulaires soulève bien des problèmes, qu'il n'est pas aisé de résoudre.

Monsieur Hervé, le passe sanitaire constitue bien un système dérogatoire et une atteinte aux libertés, mais si nous n'avions accepté aucune restriction, nous serions aujourd'hui dans la situation de l'Inde ou du Brésil ! Notre rôle a été de veiller à les limiter. Finalement, nous devons choisir entre l'annulation des fêtes et des événements publics, ce qui constitue aussi une atteinte à nos libertés, et le passe sanitaire, qui marque la soumission volontaire de l'individu à une contrainte afin d'éviter l'annulation de certaines manifestations. N'est-ce pas un moindre mal, dès lors que le dispositif est borné dans le temps - je vous proposerai la date du 15 septembre - et que l'accès aux données est encadré ? Vous souhaitez que les contrôles soient confiés uniquement aux forces de l'ordre, mais je crains que nombre d'événements ne soient, dans ce cas, annulés faute de policiers ou de gendarmes en nombre suffisant.

Je remercie M. Richard d'avoir salué mon état d'esprit constructif - il l'est toujours !

Madame Assassi, comme vous, je n'accepte pas l'accoutumance aux régimes d'exception. C'est pourquoi j'accepte un régime d'exception atténué, qui permet de ne pas prolonger le régime d'exception le plus contraignant. J'espère, évidemment, que l'on en sortira le plus vite possible. Le régime de l'état d'urgence sanitaire est provisoire. Je vous rappelle que nous avons refusé d'en faire une modalité d'action pérenne de l'exécutif, au même titre que l'état d'urgence créé par la loi du 3 avril 1955, comme le Gouvernement nous le demandait.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** - Les amendements **COM-21** rectifié et **COM-31** visent à supprimer l'article 1<sup>er</sup>. Avis défavorable, car je vous

proposerai de prolonger l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 30 juin, afin de bien distinguer le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, qui ne peut pas selon moi comporter de couvre-feu, de l'état d'urgence lui-même. Quant au passe sanitaire, je vous proposerai de l'encadrer, conformément aux préconisations de la CNIL.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Je ne sais pas ce que mon groupe votera *in fine*, mais que le texte issu des travaux du Sénat ait comme conséquence la prolongation de l'état d'urgence sanitaire, c'est tout de même un peu particulier !

Je partage l'analyse du rapporteur sur l'aspect spécieux de la distinction, mais je suis surprise qu'il propose purement et simplement de prolonger l'état d'urgence sanitaire pour régler ce problème. J'y suis défavorable.

**M. Alain Richard.** – Je veux faire une observation désabusée. Cet article 1<sup>er</sup> est l'exemple de ce qu'il ne faut pas faire en rédaction législative !

**M. Loïc Hervé.** – Exact !

**M. Alain Richard.** – Il fait deux pages et demie, il statue sur sept ou huit règles de fond importantes, il est censé être écrit comme une seule phrase mais comporte d'autres phrases en incise... Pardonnez-moi l'expression, mais c'est vraiment un torchon... Nous n'aurons pas le temps de le réécrire convenablement, mais je ferai remarquer au Gouvernement que, du point de vue de la production législative, ce n'est ni fait ni à faire !

**M. François-Noël Buffet, président.** – Merci de cette observation judicieuse.

**M. Loïc Hervé.** – Comme montagnard, j'aurais proposé qu'on tronçonne l'article 1<sup>er</sup> ! Mon amendement de suppression est un clin d'œil à nos collègues députés : ils n'ont pas supprimé l'article au début de l'examen du texte, ils ont adopté l'amendement introduisant le passe sanitaire et à la fin de la discussion ils n'ont pas voté l'article 1<sup>er</sup> ! Lors de la deuxième délibération demandée par le Gouvernement, ils ont fini par l'adopter après avoir procédé à quelques modifications de dates...

Les deux amendements de suppression – celui du groupe communiste et le mien – nous permettent d'avoir, en commission et en séance, un débat sur la base juridique du passe sanitaire.

Il aurait été plus simple et plus plaisant intellectuellement d'avoir un article spécifique sur une disposition aussi contestée que celle du passe sanitaire, au lieu d'en débattre dans un article aussi touffu.

*Les amendements COM-21 rectifié et COM-31 ne sont pas adoptés.*

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons six amendements en discussion commune.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – La gestion de la sortie de la crise sanitaire ne doit pas permettre le couvre-feu : puisque le Gouvernement veut le maintenir, il faut prolonger l'état d'urgence sanitaire.

Indépendamment de l'effort qui a été fait à l'Assemblée nationale pour réduire la durée d'application du régime de gestion de sortie de la crise sanitaire, je proposerai que celle-ci s'arrête le 15 septembre prochain, afin de permettre au Parlement de se prononcer plus rapidement. Tel est l'objet de mon amendement **COM-34**.

**M. Alain Richard.** – Une observation sur la date du 15 septembre. Le nombre de contaminations dans le monde fait aujourd'hui l'objet de multiples spéculations et interrogations. Par conséquent, nous ne pouvons pas examiner le pilotage de cette sortie de crise espérée comme un sujet purement national dont nous détiendrions toutes les paramètres. Il n'est pas certain que l'on dispose de données suffisamment consolidées à la fin du mois d'août pour prendre les décisions adéquates. Fixer au 15 septembre la date de fin de l'application de ce texte revient à s'imposer de prendre une décision concernant l'éventuel maintien de certaines dispositions entre le 20 et le 25 août. Cette accélération du calendrier peut avoir des effets contreproductifs.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Fixer une échéance signifie non pas que tout s'arrêtera, mais que le Parlement devra se prononcer à cette date.

La situation continuera à évoluer entre le 15 et le 30 septembre. Nous aurons toujours, en raison du caractère mondial de cette épidémie, des informations non consolidées qui arriveront au moment où nous devons prendre une décision, que la date soit fixée au 15 ou au 30 septembre...

Il faut regarder les choses différemment : je vous propose de permettre au Parlement de se prononcer plus tôt.

L'année dernière, lorsque le premier confinement a eu lieu, le Gouvernement a dû revenir devant le Parlement au bout de deux mois. Là, il nous demande davantage. Si le Gouvernement a besoin d'utiliser des pouvoirs exceptionnels après une certaine date, nous devons l'autoriser.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Puisque il s'agit d'une sortie de l'état d'urgence sanitaire, il est important de prévoir non pas une interdiction de la circulation, mais une réglementation de celle-ci.

S'agissant de la date, Olivier Véran a expliqué lors de son audition qu'il n'était pas souhaitable de faire coïncider rentrée scolaire et discussion sur l'état d'urgence : c'est la raison pour laquelle la date du 30 septembre a été choisie.

Nous ne sommes pas favorables à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire. Sans partager la rhétorique « optimisante » du Gouvernement, laisser croire aux Français que l'on va continuer à permettre des restrictions

des libertés aussi rudes que celles qu'ils connaissent depuis un an n'a pas de sens.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** - L'avis est défavorable sur l'amendement **COM-1** rectifié.

Il en est de même pour l'amendement **COM-2**.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** - Pour notre part, nous y sommes favorables.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** - Si mon amendement **COM-34** était adopté, l'amendement **COM-62** serait satisfait.

L'avis est défavorable sur l'amendement **COM-5** rectifié, de même que sur l'amendement **COM-73** rectifié.

*L'amendement **COM-34** est adopté ; l'amendement **COM-62** devient sans objet.*

*L'amendement **COM-1** rectifié n'est pas adopté, non plus que les amendements **COM-2**, **COM-5** rectifié et **COM-73** rectifié.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** - L'avis est défavorable sur l'amendement **COM-61**.

*L'amendement **COM-61** n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** - Mon amendement **COM-35**, de même que l'amendement identique **COM-28** de Catherine Deroche, porte sur l'encadrement du passe sanitaire. Les amendements **COM-63** et **COM-64** sont satisfaits par les garanties que nous apportons au passe sanitaire.

L'avis est défavorable sur les amendements **COM-91**, **COM-92**, **COM-16** rectifié, **COM-9**, **COM-68** et **COM-89**.

L'amendement **COM-17** est satisfait.

L'avis est défavorable sur les amendements **COM-18** rectifié et **COM-67**.

L'amendement **COM-69** est satisfait.

L'avis est défavorable sur l'amendement **COM-90**.

Enfin, l'amendement **COM-4** est satisfait.

**Mme Dominique Vérien.** - Concernant l'amendement **COM-90**, comme les maires l'ont fait remarquer, si l'on ne l'autorise pas, ce type de réunions se fera de manière illégale. Nous ne pourrions alors pas veiller au respect d'un minimum de gestes barrières, voire à l'application du passe sanitaire.

**M. Alain Richard.** - J'ai un peu de mal à percevoir pourquoi le rapporteur ne veut pas inscrire dans la loi le seuil de 1 000 personnes. Nous sommes tous d'accord, les lieux pour lesquels il faut un passe sanitaire

doivent être l'exception. Je pense aux grands rassemblements dans lesquels la probabilité que les gestes barrières ne soient pas complètement respectés est très forte.

Je suis tout à fait convaincu par la rédaction proposée par le rapporteur : « lorsque la configuration des lieux, établissements événements ou la nature des activités [...] ne permet pas de garantir la mise en œuvre de mesures. » Mais nous serions plus convainquants si nous établissions un seuil, que personnellement je fixerai au-delà de 1 000.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Le nombre n'est pas un critère sûr de dangerosité. C'est la raison pour laquelle j'ai préféré parler de configuration des lieux, établissements ou événements, ou de la nature des activités. Cette formule laisse une capacité d'appréciation plus large à l'autorité administrative et permet de prendre des décisions mieux adaptées à la situation particulière qu'il s'agit de traiter.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Nous cherchons tous la moins mauvaise solution. Que lit-on dans les journaux ? Que la jauge est fixée à 1 000 personnes. Et c'est ce que les Français ont retenu de la campagne de communication du Gouvernement. Or ce seuil ne figure nulle part. Avec la formulation qu'il a retenue, le rapporteur fait preuve d'une bonne intention, mais il reviendra à l'autorité administrative de prendre la décision. Pour se rendre à un événement, comment savoir si un passe est nécessaire en l'absence de données objectives ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – D'autant que ce point fait partie des recommandations de la CNIL.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je m'en tiens à ma proposition.

*Les amendements COM-35 et COM-28 sont adoptés ; les amendements COM-63 et COM-64 deviennent sans objet.*

*Les amendements COM-91, COM-92, COM-16 rectifié, COM-9, COM-68 et COM-89 ne sont pas adoptés.*

*L'amendement COM-17 rectifié devient sans objet.*

*L'amendement COM-18 rectifié n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-67.*

*L'amendement COM-69 devient sans objet.*

*L'amendement COM-90 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-4 devient sans objet.*

**M. Alain Richard.** – Plusieurs questions sont restées en suspens. Je pense en particulier à l'observation de Loïc Hervé sur l'habilitation des personnes à constater le contenu et le caractère permissif du passe sanitaire. Je n'avais pas vu cet aspect du sujet, mais je crains que le vide législatif sur ce point ne soit une faiblesse du texte.

Les choses iront très rapidement puisque le texte devrait être adopté le 29 ou le 30 mai. Les organisateurs d'événements vont devoir monter des systèmes de certification pour le début du mois de juillet, mais l'exemple du bénévole qui s'occupe de l'accueil à l'entrée d'un festival montre qu'il faut prévoir un certain nombre de précautions.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Les amendements de Damien Regnard posent le problème de la reconnaissance des certificats établis dans d'autres pays – une question importante pour toutes les activités liées à la culture et au tourisme. Si ses amendements sont rejetés, comment répondre à cette difficulté ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je n'ai pas eu le temps de détailler toutes les dispositions de mon amendement COM-35. Il prévoit qu'un décret détermine, après avis de la CNIL, les modalités d'application du passe sanitaire, notamment « les personnes et services autorisés à contrôler ces documents » ainsi que « la liste des systèmes d'information constitués au sein des États membres de l'Union européenne reconnus comme supports de présentation des documents » utilisés au titre du passe sanitaire.

*L'amendement COM-65 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-66 est adopté.*

*Les amendements COM-3, COM-70 et COM-71 ne sont pas adoptés.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je souhaite le retrait des amendements COM-72 et COM-74. Il serait compliqué de les retravailler maintenant, mais, s'ils étaient réécrits, je serais prêt à leur donner un avis favorable.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Je les retire ! Monsieur le rapporteur, vous êtes donc favorable à une sanction en cas d'usage intempestif du passe sanitaire dans des lieux non autorisés ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Tout à fait.

*Les amendements COM-72 et COM-74 sont retirés.*

*L'amendement COM-10 n'est pas adopté.*

*L'amendement de coordination COM-36 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'avis est défavorable sur les amendements COM-75 et COM-76.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Ces amendements prévoient l'association des élus locaux, une idée qui n'est pas complètement invraisemblable...

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – La sortie de l'urgence, c'est encore de l'urgence. Ces consultations sont sans doute incompatibles avec l'opérationnalité des mesures à prendre.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Je me rappelle le sketch – il n’y a pas d’autre mot – qui s’est déroulé à Marseille. La maire s’est exprimée quand elle a appris que des mesures de confinement allaient être prises... Bref, la concertation a eu lieu. Nous avons connu la même situation à Paris. La concertation, c’est trois coups de fil ! Je suis étonnée que le rapporteur ne soit pas favorable à ce principe.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je suis très favorable à ce que les élus soient toujours associés aux décisions de l’État. Mais votre amendement COM-75 vise « toutes les mesures » : cette obligation est trop générale.

*Les amendements COM-75 et COM-76 ne sont pas adoptés.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L’avis est défavorable sur l’amendement COM-19 rectifié.

**M. Loïc Hervé.** – Aux termes de l’alinéa 17, « l’Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement au titre du présent article. L’Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l’évaluation de ces mesures. » Qu’apportent ces phrases aux pouvoirs déjà conférés par la Constitution aux assemblées ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Cette disposition existe dans les précédents textes relatifs à l’état d’urgence. C’est le Sénat qui l’a introduite !

**M. Loïc Hervé.** – S’il en est ainsi, je retire mon amendement !

*L’amendement COM-19 rectifié est retiré.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L’amendement COM-77 a les apparences pour lui, mais les mesures que les préfets devraient transmettre au Parlement sont en réalité déjà comprises dans les informations très générales produites régulièrement par le Gouvernement. L’avis est défavorable.

*L’amendement COM-77 n’est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L’avis est défavorable sur l’amendement COM-78.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Une évaluation du passe sanitaire me semble nécessaire. Nous pouvons faire preuve de naïveté, mais le passe sanitaire ne s’arrêtera pas le 30 septembre prochain comme le prévoit le texte. Sans évaluation, nous ne pourrions pas savoir s’il est opportun de le prolonger. Je regrette la frilosité du rapporteur. Cette mesure correspond par ailleurs à une demande de la CNIL.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Cela me fait plaisir que vous releviez ma naïveté...

Puisque nous avons décidé que le passe sanitaire ne pourrait être maintenu au-delà du 15 septembre, la question ne se pose pas. Il me paraît

de toute façon très difficile de produire une évaluation sérieuse pour le 15 septembre. C'est la raison pour laquelle je pense qu'il faut se contenter de la disposition de l'alinéa 17. Le président de la commission des lois pourra, s'il le juge utile, demander à tout moment une évaluation.

*L'amendement COM-78 n'est pas adopté.*

#### **Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>**

*L'amendement COM-27 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

#### **Article 2**

*L'amendement de suppression COM-32 n'est pas adopté.*

*L'amendement de coordination COM-37 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Mon amendement COM-38 et l'amendement identique COM-79 rectifié visent à maintenir l'intervention du Parlement au bout d'un mois en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire par décret.

*Les amendements COM-38 et COM-79 rectifié sont adoptés.*

#### **Article 3**

*L'amendement de coordination COM-39 est adopté.*

#### **Article additionnel après l'article 3**

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'avis est défavorable sur l'amendement COM-80.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il est dommage que le Parlement ne puisse pas disposer de l'ensemble des pièces que le Gouvernement produit devant le Conseil d'État pour se défendre dans le cadre des affaires liées à l'état d'urgence sanitaire.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je ne change pas d'avis : nous n'avons pas à interférer dans une procédure juridictionnelle.

*L'amendement COM-80 n'est pas adopté.*

#### **Article 4**

*L'amendement de suppression COM-11 n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-40 vise à apporter quelques modifications au régime de l'état d'urgence sanitaire. Ces mesures avaient déjà été adoptées par le Sénat lors de l'examen de précédents projets de loi liés à la crise sanitaire.



Il s'agit de prévoir expressément qu'en cas de rétablissement de l'état d'urgence sanitaire les pouvoirs publics ne pourront pas réglementer l'accès aux locaux à usage d'habitation.

**M. Christophe-André Frassa.** – Est-il nécessaire d'inscrire une telle disposition dans la loi ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Toute interprétation contraire serait, me semble-t-il, considérée comme inconstitutionnelle, mais certaines choses vont mieux en les disant ou, en l'occurrence, en les écrivant dans la loi.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – La loi est bavarde !

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Non, car ce point n'a jamais été jugé. Le Président de la République ou le Premier ministre ont évoqué la nécessité de ne pas inviter plus de six personnes à son domicile. Ils ne sont pas allés plus loin, mais nous avons flirté avec l'idée...

*L'amendement COM-40 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Les amendements **COM-87** et **COM-88** tendent à supprimer la possibilité pour le préfet de s'opposer au choix du lieu de quarantaine. J'ai proposé une formule différente.

*Les amendements COM-87 et COM-88 ne sont pas adoptés.*

#### *Article additionnel après l'article 4*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement **COM-41** vise à réécrire l'article L. 3131-1 du code de la santé publique.

*L'amendement COM-41 est adopté.*

#### *Article 5*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'article 5 prévoit l'incorporation au SNDS des données qui auront été recueillies dans le cadre de la lutte contre le covid-19 par les systèmes d'information temporairement mis en place.

Ces données ne peuvent pas être conservées plus de trois mois, alors que celles qui sont dans le SNDS peuvent être gardées pendant vingt ans. L'écart est énorme entre ce qui peut être fait dans le droit commun et ce qui peut l'être dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Paradoxalement, c'est dans ce second cadre que les textes sont les plus protecteurs.

Le Gouvernement nous demande de régulariser une situation qui, de fait, a commencé à se matérialiser : je veux parler de l'utilisation de données pseudonymisées recueillies dans le cas de la lutte contre le covid-19 pour alimenter le SNDS. Je comprends l'émoi que cette mesure peut provoquer, mais aussi l'intérêt pour la recherche et pour la politique de santé publique de permettre la connexion des données.

J'ai consulté la présidente de la commission des affaires sociales, qui a déposé un amendement visant à encadrer strictement cette possibilité de connexion. Cet amendement tend à autoriser le traitement des données issues des systèmes d'information contre le covid-19 pour, premièrement, l'accomplissement des missions des services de l'État, des établissements publics ou des organismes chargés d'une mission de service public et, deuxièmement, contribuer à la recherche, aux études et à l'innovation en matière de santé. Celles issues du traitement Contact-covid ne seraient accessibles qu'aux organismes figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État, après avis de la CNIL.

Par ailleurs, je vous proposerai que les personnes dont les données ont été collectées soient informées personnellement, sans délai et par tout moyen du versement de leurs données pseudonymisées au SNDS, ainsi que de leur droit d'opposition à la transmission de ces données.

L'avis est donc défavorable sur les amendements identiques **COM-20** rectifié et **COM-33**, au bénéfice de l'adoption de l'amendement **COM-29** et de mon amendement **COM-42**.

**M. Alain Richard.** – Un décret est nécessaire. Malgré tout, même si le décret précise bien les organismes qui peuvent avoir accès aux données, chaque organisme devra demander une autorisation d'accès, et une décision individuelle sera toujours nécessaire.

**M. Loïc Hervé.** – Je retire mon amendement COM-20 rectifié au profit de l'amendement COM-29. Néanmoins, mon amendement procédait d'une irritation : ce texte n'est pas le véhicule approprié pour des mesures ce genre. Cet article n'est pas que technique, il entraîne des conséquences importantes pour les données de santé. Nous avons déjà eu un débat sur la durée de conservation. J'ai siégé à la CNIL. Je ne méconnais pas les nécessités de la recherche, mais nous devons être très vigilants en légiférant sur ce type de dispositif.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Les protections évoquées dans l'amendement ne concerneront que les données des traitements SI-DEP et Contact-covid, et non toutes les données versées au SNDS. Dans un même système, des données seront alors protégées, d'autres non.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Les données collectées dans le cadre de la pandémie avaient vocation à n'être conservées que trois mois. Il est nécessaire, par loyauté envers les Français, de protéger ces données. C'est pourquoi les règles que je vous propose ne concernent que les données de ces deux fichiers. Il est vrai que le SNDS mériterait à l'avenir un examen plus poussé.

*L'amendement COM-20 rectifié est retiré.*

*L'amendement COM-33 n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement **COM-81** qui prévoit une anonymisation des données. Elles deviendraient alors inutilisables pour la recherche. Restons-en à la pseudonomysation.

*L'amendement COM-29 est adopté. L'amendement COM-81 n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement **COM-82**.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Les données personnelles recueillies dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19 ne devaient être conservées que jusqu'à la fin de l'année. Avec leur intégration dans le SNDS, leur durée de conservation est portée jusqu'à vingt ans. Il conviendrait donc de conditionner la conservation de ces données au-delà du 31 décembre 2021 au consentement exprès des intéressés. C'est l'objet de l'amendement COM-82.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Cet amendement semble difficile à mettre en œuvre. Il est en partie satisfait par l'amendement que je propose et qui prévoit l'information des personnes concernées du versement de leurs données au SNDS et de leur droit d'opposition à la levée du secret médical rendue nécessaire par un traitement ultérieur de leurs données.

*L'amendement COM-82 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-12.*

*L'amendement COM-42 est adopté.*

### **Article 6**

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Mes amendements **COM-44** et **COM-45** visent à subordonner le recours à la visioconférence devant les juridictions au consentement des parties. L'amendement **COM-46** supprime la possibilité pour certaines juridictions pénales de statuer à juge unique.

*L'amendement COM-44 est adopté, de même que les amendements COM-45 et COM-46.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement **COM-47** vise à relever le quorum pour l'élection des exécutifs des départements et des régions à la moitié des membres en exercice des assemblées, et non au tiers des membres, comme le souhaite le Gouvernement,

*L'amendement COM-47 est adopté.*

*L'amendement COM-84 n'est pas adopté, non plus que les amendements identiques COM-83 et COM-13.*

*L'amendement COM-93 est adopté.*

*L'amendement de précision COM-48 est adopté.*

*L'amendement de cohérence COM-43 est adopté.*

**Article 6 bis A (nouveau)**

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-49 rend aux bailleurs la faculté de pratiquer des mesures conservatoires en cas d'impayés de loyers de la part de locataires professionnels.

*L'amendement COM-49 est adopté.*

**Article 6 bis (nouveau)**

*L'amendement de cohérence COM-50 est adopté.*

**Article 7**

*L'amendement de cohérence COM-51 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-7 vise à supprimer l'habilitation à légiférer par ordonnance sur l'activité réduite pour le maintien en emploi. Avis favorable.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avec l'amendement COM-52, je vous propose de supprimer l'habilitation concernant la trêve hivernale. Avis défavorable aux amendements COM-85, COM-86 et COM-14.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Je comprends le raisonnement du rapporteur : la suspension des expulsions locatives durant depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2019, on peut considérer qu'il y a un risque d'atteinte disproportionnée au droit de propriété. Toutefois, ne faudrait-il pas conserver les dispositions relatives à la fourniture de chauffage, d'eau ou d'électricité, qui relèvent d'une autre problématique ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Si le Gouvernement nous propose de modifier son habilitation, nous en discuterons.

*L'amendement COM-52 est adopté ; les amendements COM-85, COM-86 et COM-14 deviennent sans objet.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-8 vise à inscrire « dans le dur » de la loi des mesures en faveur des intermittents du spectacle, et à supprimer l'habilitation. Avis favorable.

*L'amendement COM-8 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 7**

*L'amendement COM-15 rectifié est adopté.*

### *Article 8*

*L'amendement de précision COM-53 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-54 vise à supprimer les dispositions complexes et inopérantes relatives aux panneaux d'affichage électoraux.

*L'amendement COM-54 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'article 8 prévoit de modifier le code électoral afin que, lorsque deux scrutins sont organisés simultanément dans la même salle, le nombre total d'isoloirs soit celui que la loi prévoit en principe pour chaque bureau de vote. Si ce choix peut se justifier eu égard à la difficulté que représente pour les communes l'organisation simultanée des prochaines élections départementales et régionales, il serait aventureux de modifier de manière pérenne nos règles électorales à l'occasion d'un projet de loi examiné en extrême urgence et adapté à des circonstances exceptionnelles. Tel est l'objet de l'amendement COM-55.

*L'amendement COM-55 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Les électeurs qui ne peuvent se déplacer pour aller voter doivent pouvoir établir leur procuration depuis leur domicile en saisissant les autorités compétentes, sans avoir à fournir de certificat médical. C'est l'objet de l'amendement COM-56. Nous avons déjà adopté une disposition similaire.

*L'amendement COM-56 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Afin d'améliorer la couverture de la campagne électorale, l'article 8 prévoyait, dans sa rédaction initiale, que le service public audiovisuel et radiophonique organise, dans chaque région, un débat entre les candidats têtes de liste ou leurs représentants, diffusé au cours de la semaine précédant chaque tour de scrutin. Finalement, le Gouvernement s'est ravisé, demandant juste aux chaînes de rendre compte de la campagne dans leurs émissions d'information. Certains médias avaient en effet considéré que l'obligation qui était créée était source d'inégalité entre les médias publics et privés et qu'elle portait atteinte à leur liberté d'informer. Je propose, avec l'amendement COM-57 de reprendre la rédaction initiale du Gouvernement, avec quelques aménagements. L'amendement COM-22 rectifié bis est identique.

**M. Alain Richard.** – Vous voulez faire sonner les trompettes de Jéricho autour des murailles de la forteresse France 3 !

*Les amendements COM-57 et COM-22 rectifié bis sont adoptés ; l'amendement COM-30 devient sans objet.*

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

*Les amendements COM-23 rectifié et COM-26 rectifié ne sont pas adoptés.*

*Articles additionnels après l'article 8*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Les amendements **COM-24** rectifié et **COM-25** rectifié, relatifs au vote anticipé, sont contraires à la position constante du Sénat. Il est problématique de commencer à voter alors que la campagne électorale n'est pas terminée.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Mais la campagne est déjà terminée le samedi !

**M. Alain Richard.** – Nous avons longuement débattu du vote anticipé. Si on l'autorise, les modalités de vote seront substantiellement différentes entre les communes.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – C'est déjà le cas, puisque le vote électronique existe dans certaines communes, mais pas dans d'autres !

**M. François-Noël Buffet, président.** – Des événements peuvent se produire à la fin de la campagne qui auraient pu inciter des électeurs ayant déjà voté à changer leur vote, mais ils ne le peuvent plus.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Le vote anticipé est pourtant en vigueur, avec le vote électronique, pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires !

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – C'est un cas particulier adapté à une situation spécifique.

*Les amendements COM-24 rectifié et COM-25 rectifié ne sont pas adoptés.*

**Article 9 (nouveau)**

*L'amendement de coordination COM-58 est adopté.*

**Article 11 (nouveau)**

*L'amendement rédactionnel COM-59 est adopté.*

**Article 12 (nouveau)**

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement **COM-60** concerne l'organisation des élections consulaires et ses conséquences sur la désignation des grands électeurs pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France. Il vise à remédier, autant que faire se peut, aux conséquences des situations de fait qui apparaîtront inévitablement puisque le processus électoral est déjà lancé, alors même que nous savons très bien que, dans certains pays, le scrutin ne pourra avoir lieu ou que ses résultats risquent d'être invalidés par un juge. Il s'agit alors de savoir comment organiser des élections partielles, à quelle date, et de déterminer le collège électoral pour l'élection des sénateurs des Français de l'étranger. Cet amendement vise à répondre à ces trois questions. Il prévient

notamment la tenue d'élections consulaires partielles dans le mois précédent les élections sénatoriales, afin que les candidats connaissent le collège électoral et puissent faire campagne.

**M. Christophe-André Frassa.** – Je remercie le rapporteur d'avoir déposé cet amendement qui est conforme aux positions de tous les groupes de l'Assemblée des Français de l'étranger et de leurs parlementaires. Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale était fragile sur le plan juridique, car il prévoyait un report des élections consulaires partielles dans un délai de quatre mois. Or les Français de l'étranger rentrent souvent en France pendant les vacances d'été et n'auraient pas pu voter à l'urne en juillet et en août. Les élections consulaires auraient donc dû être reportées en septembre, au moment de la campagne pour les élections sénatoriales des Français de l'étranger. Les candidats à ces dernières n'auraient donc pas connu le collège électoral dans son intégralité ; un tel calendrier aurait aussi empêché certains candidats à ces élections partielles d'être eux-mêmes candidats aux sénatoriales.

Le projet de loi vise, selon le Gouvernement, à tirer les conséquences de l'avis du comité scientifique du 18 février. Mais pourquoi ne pas l'avoir fait avant ? Aujourd'hui, il est bien tard, les opérations de vote par internet sont déjà lancées. Le vote électronique commencera le 21 mai, à midi. Il est probable que la loi que nous examinons n'aura pas été promulguée avant cette date. Je remercie le rapporteur pour son effort pour sécuriser le cadre juridique.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Cet amendement répond à de nombreuses incertitudes liées au fait que la loi a fort peu de chances d'être promulguée avant le scrutin, même à l'urne. Toutefois, compte tenu de la fatigue des candidats et de la multiplication des reports, je ne sais pas si le report, après les élections sénatoriales, des élections consulaires qui n'auront pu se tenir pour raison de force majeure est bien la meilleure solution, et je me demande s'il ne vaudrait pas mieux organiser le plus vite possible les élections consulaires, quitte à reporter légèrement les élections sénatoriales. Malgré tout, l'amendement de notre rapporteur est indispensable pour corriger le texte de l'Assemblée nationale.

*L'amendement COM-60 est adopté.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Adaptation du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire</b>			
M. Loïc HERVÉ	21 rect.	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
Mme ASSASSI	31	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	34	Prolongation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 30 juin - mise en place d'un régime intermédiaire jusqu'au 15 septembre	<b>Adopté</b>
Mme Valérie BOYER	1 rect.	Terme du régime transitoire au 31 août	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	2	Restriction des prérogatives du Gouvernement concernant la circulation des personnes et des véhicules	<b>Rejeté</b>
Mme de LA GONTRIE	62	Suppression de la possibilité pour le Gouvernement d'interdire la circulation des personnes et des véhicules dans le cadre du régime transitoire	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Valérie BOYER	5	Suppression de la possibilité pour le Gouvernement d'imposer un couvre-feu jusqu'au 30 juin 2021	<b>Rejeté</b>
Mme de LA GONTRIE	73 rect.	Suppression de la possibilité d'imposer un couvre-feu jusqu'au 30 juin 2021	<b>Rejeté</b>
Mme de LA GONTRIE	61	Avis du Conseil d'État avant toute mesure prise dans le cadre du régime transitoire	<b>Rejeté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	35	Encadrement du passe sanitaire	<b>Adopté</b>
Mme DEROCHE	28	Encadrement du passe sanitaire	<b>Adopté</b>
Mme de LA GONTRIE	63	Amendement de clarification rédactionnelle	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme de LA GONTRIE	64	Possibilité de présenter le passeport sanitaire sous forme papier ou numérique	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. REGNARD	91	Possibilité pour les Français de l'étranger de présenter une preuve de non infection établie dans leur pays de résidence	<b>Rejeté</b>
M. REGNARD	92	Mise en œuvre d'un dispositif de traitement et d'analyse des résultats des tests de dépistage et des attestations vaccinales établis hors de l'Union européenne	<b>Rejeté</b>
M. Loïc HERVÉ	16 rect.	Suppression du passe sanitaire	<b>Rejeté</b>
Mme BENBASSA	9	Définition du seuil à compter duquel le passe sanitaire peut être mis en place	<b>Rejeté</b>
Mme de LA GONTRIE	68	Définition du seuil	<b>Rejeté</b>



<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme de LA GONTRIE	89	Inscription du seuil de 1000 personnes dans la loi	<b>Rejeté</b>
M. Loïc HERVÉ	17 rect.	Possibilité de mettre en place un passe sanitaire jusqu'au 30 septembre 2021	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. Loïc HERVÉ	18 rect.	Contrôle du passe sanitaire uniquement par un policier ou un gendarme habilité à cette fin	<b>Rejeté</b>
Mme de LA GONTRIE	67	Définition des établissements pouvant être soumis au passe sanitaire	<b>Rejeté</b>
Mme de LA GONTRIE	69	Présentation du passe sanitaire sous forme papier ou numérique	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MARSEILLE	90	Précision selon laquelle les établissements de type P sont soumis au passe sanitaire	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	4	Subordination de la possibilité d'imposer le passe sanitaire à des conditions de densité et de possibilité de respect des gestes barrières	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme de LA GONTRIE	65	Précisions relatives au contenu des documents pouvant être présentés dans le cadre du passeport sanitaire	<b>Rejeté</b>
Mme de LA GONTRIE	66	Impossibilité pour le Gouvernement de fermer et de réglementer les parties des ERP n'ayant pas vocation à accueillir du public	<b>Adopté</b>
Mme Valérie BOYER	3	Suppression de la possibilité pour le Gouvernement de réglementer les lieux de réunions	<b>Rejeté</b>
Mme de LA GONTRIE	70	Précision selon laquelle les documents constitutifs du passe sanitaire ne peuvent être tous exigés	<b>Rejeté</b>
Mme de LA GONTRIE	71	Minimisation des données contenues dans le passe sanitaire	<b>Rejeté</b>
Mme de LA GONTRIE	72	Sanction de la conservation des données contenues dans le passe sanitaire	<b>Retiré</b>
Mme de LA GONTRIE	74	Sanctions encourues en cas de utilisation de subordination de l'accès à d'autres lieux que ceux mentionnés par la loi à la présentation du passe sanitaire	<b>Retiré</b>
Mme BENBASSA	10	Fin des mesures liées à la circulation des personnes, aux rassemblements de personnes et au passe sanitaire lorsque 60 % de la population sera vaccinée	<b>Rejeté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	36	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
Mme de LA GONTRIE	75	Consultation des maires, présidents de conseils départementaux et régionaux ainsi que des parlementaires concernés avant toute mesures prise par le préfet dans le cadre du régime transitoire	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme de LA GONTRIE	76	Consultation des maires, présidents de conseils départementaux et régionaux ainsi que des parlementaires concernés avant toute mesure prise par le préfet dans le cadre du régime transitoire	Rejeté
M. Loïc HERVÉ	19 rect.	Suppression de l'alinéa prévoyant le contrôle du Parlement sur l'exercice par le Gouvernement de ses prérogatives pendant le régime transitoire	Retiré
Mme de LA GONTRIE	77	Information du Parlement des mesures prises au niveau local par les préfets	Rejeté
Mme Sylvie ROBERT	78	Évaluations régulières du passe sanitaire	Rejeté
<b>Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup></b>			
M. KAROUTCHI	27	Plan de mobilité employeur	Irrecevable (48-3)
<b>Article 2</b> <b>Modalités de prolongation d'un état d'urgence sanitaire déclaré sur des circonscriptions territoriales représentant moins de 10 % de la population nationale</b>			
Mme ASSASSI	32	Suppression de l'article	Rejeté
<b>M. BAS, rapporteur</b>	37	Amendement de coordination	Adopté
<b>M. BAS, rapporteur</b>	38	Maintien de la nécessité d'intervention du Parlement au bout d'un mois en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Mme de LA GONTRIE	79 rect.	Maintien de l'intervention du Parlement au bout d'un mois en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
<b>Article 3</b> <b>Application du régime transitoire prévu à l'article 1<sup>er</sup> en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	39	Amendement de coordination	Adopté
<b>Articles additionnels après l'article 3</b>			
M. LECONTE	80	Communication aux assemblées parlementaires des mémoires présentés par le Gouvernement devant la juridiction administrative	Rejeté
<b>Article 4</b> <b>Adaptations du régime de l'état d'urgence sanitaire</b>			
Mme BENBASSA	11	Suppression de l'article	Rejeté
<b>M. BAS, rapporteur</b>	40	Ajustements du régime de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Mme de LA GONTRIE	87	Suppression de la possibilité pour le préfet de s'opposer au choix du lieu de quarantaine et d'isolement	Rejeté
Mme de LA GONTRIE	88	Suppression de la possibilité pour le préfet de s'opposer au lieu choisi pour la quarantaine ou l'isolement si celui-ci ne permet pas le contrôle de l'application de ces mesures	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Articles additionnels après l'article 4</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	41	Réécriture du régime applicable aux menaces sanitaires graves	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b> <b>Versement au sein du système national des données de santé des données personnelles recueillies dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de Covid-19</b>			
M. Loïc HERVÉ	20 rect.	Suppression de l'article	<b>Retiré</b>
Mme ASSASSI	33	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
Mme DEROCHE	29	Nouvelles garanties assortissant le versement au SNDS des données personnelles issues des traitements SI-DEP et Contact-covid	<b>Adopté</b>
Mme de LA GONTRIE	81	Anonymisation des données versées au SNDS	<b>Rejeté</b>
Mme de LA GONTRIE	82	Conditionner la conservation des données personnelles au-delà du 31 décembre 2021 au consentement exprès des intéressés	<b>Rejeté</b>
Mme BENBASSA	12	Limitation à trois ans de la durée de conservation des données personnelles concernant les personnes infectées	<b>Rejeté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	42		<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b> <b>Prolongation de diverses dispositions liées à la crise sanitaire</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	44	Accord des parties en cas de recours à la visioconférence devant les juridictions judiciaires non pénales et les juridictions administratives	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	45	Accord des parties en cas de recours à la visioconférence devant les juridictions pénales	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	46	Suppression de la faculté pour certaines juridictions pénales de statuer à juge unique	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	47	Quorum pour l'élection des exécutifs locaux	<b>Adopté</b>
Mme de LA GONTRIE	84	Suppression de la prolongation de dispositions dérogatoires relatives au renouvellement de contrats courts	<b>Rejeté</b>
Mme de LA GONTRIE	83	Imposition unilatérale de jours de congés ou de repos	<b>Rejeté</b>
Mme BENBASSA	13	Imposition unilatérale de jours de congés ou de repos	<b>Rejeté</b>
Mme BENBASSA	93	Imposition unilatérale de jours de congés ou de repos	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	48	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	43	Date d'échéance	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 6 bis A (nouveau)</b> <b>Prolongation de la protection des petites entreprises contre les conséquences d'impayés de loyers et de factures d'eau, d'électricité ou de gaz</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	49	Mesures conservatoires en cas d'impayés de loyers de la part de locataires professionnels	<b>Adopté</b>
<b>Article 6 bis (nouveau)</b> <b>Prolongation de la suspension du « jour de carence » dans la fonction publique</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	50	Date d'échéance	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b> <b>Habilitation à légiférer par ordonnance</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	51	Amendement de cohérence	<b>Adopté</b>
Mme DEROCHE	7	Suppression de l'habilitation à légiférer par ordonnance sur l'activité réduite pour le maintien en emploi	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	52	Suppression de l'habilitation concernant la « trêve hivernale »	<b>Adopté</b>
Mme ARTIGALAS	85	Prolongation de la trêve hivernale jusqu'au 31 mars 2021	<b>Rejeté</b>
Mme ARTIGALAS	86	Prolongation de la trêve hivernale jusqu'au 31 mars 2021	<b>Rejeté</b>
Mme BENBASSA	14	Prolongation de la trêve hivernale jusqu'au 31 octobre 2021	<b>Rejeté</b>
Mme DEROCHE	8	Prorogation du maintien des droits des intermittents du spectacle	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 7</b>			
Mme PUISSAT	15 rect.	Prolongation de l'expérimentation du « CDD multi-remplacement »	<b>Adopté</b>
<b>Article 8</b> <b>Organisation des élections départementales et régionales</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	53	Prise en charge par l'État des dépenses liées à l'organisation du scrutin à l'air libre	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	54	Affichage électoral	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	55	Nombre d'isoloirs et de tables de dépouillement	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	56	Établissement de procurations à domicile	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	57	Obligations du service public audiovisuel et radiophonique	<b>Adopté</b>
Mme Valérie BOYER	6	Couverture de la campagne électorale par le service public audiovisuel et radiophonique	<b>Rejeté</b>
Mme ASSASSI	30	Couverture de la campagne électorale par le service public audiovisuel et radiophonique	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. KERROUCHE	22 rect. bis	Débat audiovisuel et radiophonique avant chaque tour des élections régionales	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. KERROUCHE	23 rect.	Pérennisation de l'obligation pour le service public audiovisuel et radiophonique de couvrir le débat électoral	<b>Rejeté</b>
M. KERROUCHE	26 rect.	Promotion des élections départementales et régionales dans la presse régionale	<b>Rejeté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 8</b>			
M. KERROUCHE	24 rect.	Vote anticipé	<b>Rejeté</b>
M. KERROUCHE	25 rect.	Vote anticipé	<b>Rejeté</b>
<b>Article 9 (nouveau) Date-limite de délivrance du récépissé des déclarations de candidature aux élections régionales</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	58	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 10 (nouveau) Remboursement des dépenses de propagande engagées en vue d'élections législatives partielles reportées</b>			
<b>Article 11 (nouveau) Suppression des enquêtes de recensement en 2021</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	59	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 12 (nouveau) Report éventuel de certaines élections consulaires et conséquences sur le renouvellement de l'Assemblée des Français de l'étranger et la composition du collège électoral sénatorial</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	60	Améliorations diverses	<b>Adopté</b>



## **RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du lundi 17 mai 2021, **le périmètre indicatif du projet de loi n° 571 (2020-2021) relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives au **régime de l'état d'urgence sanitaire**, aux **pouvoirs attribués aux autorités de l'État pendant une période transitoire suivant l'expiration de celui-ci**, aux **traitements de données** mis en œuvre pour lutter contre l'épidémie de covid-19, aux modifications à apporter à **diverses dispositions de nature législative prises pour faire face à la crise sanitaire**, notamment pour en allonger la durée d'application, à **l'organisation des élections départementales, régionales et consulaires** prévues au printemps 2021, aux **élections législatives partielles annulées** en raison du contexte sanitaire ainsi qu'aux opérations de **recensement** en 2021.

En revanche, la commission a estimé que ne présentait **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, un amendement relatif au plan de mobilité élaboré par les employeurs.



## COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. OLIVIER VÉРАН, MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

---

MARDI 11 MAI 2021

**M. François-Noël Buffet, président.** – Monsieur le ministre, je vous remercie de vous être rendu disponible pour nous présenter le projet de loi relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire, dont l'examen, en procédure accélérée, se poursuit aujourd'hui à l'Assemblée nationale. Le Sénat l'examinera en commission le lundi 17 mai et en séance publique le mardi 18 mai.

**M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé.** – Le projet de loi que je vous présente n'est ni optimiste ni pessimiste : c'est un texte que nous avons voulu réaliste.

Notre pays a connu une vague épidémique importante. Le nombre de cas de covid diagnostiqués par jour est monté jusqu'à 40 000 et celui des patients covid en réanimation au-delà de 6 000. Il a fallu une fois de plus intervenir avec des mesures de freinage urgentes, d'abord territorialisées, puis nationales, afin de créer un effet coupe-feu, dans le même état d'esprit que celui qui avait prévalu au printemps 2020, puis à l'automne 2020 et à l'hiver 2021 : des mesures proportionnées, territorialisées, puis des mesures nationales quand la vague est devenue irrépressible à l'échelle du pays. Nous avons adapté notre arsenal de réponses aux connaissances scientifiques, avec, notamment, la notion de moindre contamination à l'extérieur qu'à l'intérieur, ce qui nous a permis d'éviter un confinement généralisé tel que les Français ont pu le connaître l'année dernière. Néanmoins, nous avons dû décider de restrictions fortes – couvre-feu dans tout le pays, fermeture des commerces, anticipation des vacances scolaires –, qui sont autant de mesures très contraignantes pour les Français.

Nous avons pu enrayer la dynamique épidémique grâce à ces mesures de freinage. La décrue de l'épidémie a permis au Président de la République de faire des annonces aux Français pour leur donner de la visibilité dans la durée sur la stratégie de levée progressive de ces mesures. Il est nécessaire que cette levée soit progressive pour éviter une nouvelle ascension de l'épidémie, alors que l'on dénombre encore plus de 17 000 diagnostics covid par jour. Cependant, les mesures de freinage doivent être réduites, parce que nous avons toujours eu à cœur de les proportionner pour tenir compte de leur impact sur le quotidien des Français – sur leur vie sociale, économique, culturelle ainsi que sur leur santé mentale.

La dynamique épidémique, la saisonnalité, la vaccination intensive – il y aura bientôt 20 millions de primovaccinés en France – nous permettent aujourd’hui d’envisager un avenir un peu meilleur. La décroissance des malades du covid en réanimation est une réalité : nous sommes passés sous la barre des 5 000 patients. C’est encore beaucoup, mais nous savons que les chiffres des malades en réanimation sont le reflet de l’épidémie deux à trois semaines auparavant. Comme l’épidémie continue de décroître, nous avons toutes les raisons d’espérer que les services de réanimation reprendront progressivement une activité moins intense, ce qui permettra de reprogrammer les soins qui ont été différés pour un certain nombre de Français.

Cependant, renoncer à toute mesure maintenant serait prématuré. C’est pourquoi le Gouvernement a d’ores et déjà déposé un amendement visant à permettre la prolongation d’une mesure de couvre-feu sur la durée exclusive du mois de juin. Le Président de la République a pris l’engagement de repousser le couvre-feu à 21 heures, puis à 23 heures, avant de le supprimer au 30 juin. À cette date, le couvre-feu n’aura donc plus de base légale.

Nous nous engageons également à ce qu’il n’y ait plus de confinement généralisé, puisque le texte qui vous est présenté ne prévoit plus cette possibilité. C’est une différence très importante. Néanmoins, comme l’année dernière, le Gouvernement conserve la possibilité de mettre en place des mesures de freinage qui peuvent être territorialisées. C’est l’objet de l’article 2 du projet de loi, qui permet d’instaurer, pour une durée maximale de deux mois et sans consulter le Parlement, un état d’urgence local sur un territoire qui ne peut représenter plus de 10 % de la population française.

Cette mesure restrictive s’appuie sur le constat que nous avons dressé l’année dernière : au mois de juin 2020, alors que tout allait bien ou presque dans notre pays, la réémergence de l’épidémie en Mayenne, partie des salariés des abattoirs, avait nécessité une action déterminée immédiate pour éviter une vague épidémique. Par ailleurs, j’invite la représentation nationale à ne pas oublier que, l’été dernier, l’hémisphère sud a été percuté de plein fouet par une vague épidémique très forte, qui a aussi touché certains de nos territoires ultramarins, comme la Guyane. Nous avons dû prendre des mesures localisées très fortes – un couvre-feu, puis un confinement – pour faire face à ce problème sanitaire, qui aurait pu devenir un problème humanitaire si nous l’avions laissé filer.

En outre, je rappelle que, à la mi-août, il a fallu intervenir progressivement pour faire face aux nouvelles contaminations observées dans les Bouches-du-Rhône, notamment chez les jeunes, avec des mesures de couvre-feu partiel affectant les bars et les restaurants, puis des mesures plus fortes. Toutefois, ces dernières n’ont pas permis d’enrayer la reprise

épidémique qui se faisait jour dans notre pays et qui a progressivement conduit à la deuxième vague que nous avons connue à l'automne.

Nous considérons comme très probable que la situation sanitaire s'améliore semaine après semaine et que nous puissions retrouver beaucoup plus de sérénité. Cependant, je resterai une sentinelle active tout au long des prochains mois, et des interventions seront probablement nécessaires dans certains territoires de manière raisonnée. Pour cela, nous avons besoin de conserver un arsenal de mesures qui nous permettent de réagir et surtout d'éviter de laisser flamber une épidémie qui redeviendrait nationale à partir d'un foyer local.

Il y aura de nouveau de grands rassemblements. Or nous savons d'expérience, en France comme en Europe, que la présence d'un supercontaminateur lors d'un grand rassemblement peut conduire à une vague de contaminations sur le territoire national. Nous ne voulons plus que cela se produise !

La proportionnalité dans les mesures, la capacité à réagir très vite, y compris au cœur de l'été, sont donc nécessaires. Le projet de loi vise précisément à vous demander de nous donner cette possibilité de réaction rapide.

Ce texte ne prévoit ni confinement ni couvre-feu après le mois de juin. Il contient des possibilités d'interventions adaptées, proportionnées et territorialisées. Nous allons continuer à vacciner massivement, à tester, à maintenir les gestes barrières. J'espère sincèrement que nous pourrons quitter le masque en extérieur cet été, lorsqu'il fera beau et chaud, mais je ne puis en avoir la certitude à l'heure actuelle. Au reste, nous savons qu'il faut se garder de prédictions trop péremptoires sur l'évolution de l'épidémie : c'est modestement que je viens devant vous pour vous demander de nous donner encore pendant quelques mois la possibilité de protéger les Français, en tenant compte de l'équilibre à trouver entre la préservation des libertés et les mesures de contrainte.

Je travaille d'arrache-pied avec Brigitte Bourguignon, ministre déléguée chargée de l'autonomie, sur un sujet qui préoccupe beaucoup le Sénat. En effet, j'ai vu qu'une proposition de loi avait été déposée sur la question des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), notamment sur les droits de visite. La période que nous avons traversée était inédite et, sur le terrain, j'ai constaté que les mesures n'étaient pas toujours proportionnées, indépendamment des protocoles sanitaires, qui, eux, étaient justifiés par l'état des connaissances scientifiques lorsqu'ils ont été décidés. C'est pourquoi j'ai demandé aux services du ministère de préparer une circulaire qui s'impose aux gestionnaires d'établissements sanitaires, d'Ehpad ou d'autres établissements médico-sociaux. Il n'est en effet pas nécessaire de passer par la loi pour atteindre des objectifs qui nous tiennent à cœur : garantir une

proportionnalité des mesures, ne restreindre le droit de visite que sur critères sanitaires et faire valoir le droit des patients à être accompagnés, *a fortiori* lorsqu'ils sont en fin de vie. Nous allons donc considérablement faire évoluer les droits de visite et l'ouverture des Ehpad. L'exceptionnel taux de couverture vaccinale que nous avons atteint dans les établissements médico-sociaux nous permet de le faire avec beaucoup plus de sérénité qu'il y a encore quelques semaines dans notre pays.

Nous irons sans doute plus loin que la proposition de loi. Nous le ferons par la voie réglementaire, donc de façon plus rapide. Nous vous avons entendus et nous avons entendu les Français.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Monsieur le ministre, je partage votre prudence sur la situation sanitaire. Elle ne justifie pas que l'on baisse la garde. Je remarque que les chiffres s'améliorent – pour certains d'entre eux, rapidement – depuis une quinzaine de jours, sous le régime de ce qui, sans avoir porté le nom de reconfinement, y ressemble tout de même, mais qu'ils se situent encore à un niveau élevé.

Je me suis efforcé de comparer la situation de la fin des précédents confinements avec la situation actuelle. On recensait, le 11 mai 2020, un peu plus de 10 000 nouvelles contaminations par jour, contre près de 12 000 le 15 décembre 2020 et presque 18 000 le 9 mai 2021, mais 35 000 le 3 avril 2021. Il est incontestable que le nombre de contaminations quotidiennes décroît rapidement, mais il reste aujourd'hui nettement plus élevé qu'à la fin des confinements de mai 2020 et décembre 2020.

On retrouve la même tendance pour le nombre de patients hospitalisés. Pour le nombre de patients en réanimation, la tendance est encore plus forte, puisque le taux d'occupation des lits en réanimation s'élève à presque 1 %, contre 0,53 % en mai 2020 et 0,57 % en décembre 2020. Le taux d'incidence diminue quant à lui très rapidement, puisqu'il était de 411 le 3 avril 2021 et de 192 le 9 mai dernier. Il n'en demeure pas moins encore très élevé. Il ne faut donc pas verser dans ce que l'on appelle le « *wishful thinking* ».

La situation justifie de ne pas abandonner totalement un certain nombre de mesures de contrainte. C'est le sens de votre proposition.

Je ne doute pas que vous ferez preuve de vigilance, mais, une fois que l'on aura atténué les mesures de contraintes, l'épidémie risque de redémarrer. On peut conjurer ce risque en maintenant les gestes barrières, en veillant à ce que l'abaissement du niveau de contraintes s'accompagne de mesures de responsabilité, mais aussi, sans doute, en accélérant autant que faire se peut les vaccinations.

À cet égard, je dois dire, même si je ne cherche pas à vous en faire porter la responsabilité exclusive, que les résultats de la France, comparés à ceux de pays démocratiques d'égale richesse, ne me paraissent pas très bons. La part de la population vaccinée une première fois contre la covid-19 est de

52 % au Royaume-Uni, de 45,5 % aux États-Unis, de 32 % en Allemagne, mais seulement de 26 % en France. L'amointrissement des contraintes n'a de sens que si des mesures sont prises pour que les contaminations ne repartent pas massivement à la hausse. Sur ce plan, je crois que l'instrument le plus efficace que nous ayons sous la main est la vaccination. Partagez-vous l'analyse que je viens de présenter ? Quelles sont les mesures que le Gouvernement peut prendre pour rattraper le retard français en matière de vaccination ?

Ma deuxième question est d'ordre juridique. La loi du 23 mars 2020 a créé le régime de l'état d'urgence sanitaire. Ce dernier n'est pas permanent, mais il est activable à tout moment par le Gouvernement jusqu'au 31 décembre de cette année, compte tenu de la loi qui a été votée en début d'année.

Il faut assumer clairement ses choix et ne pas s'inscrire dans des effets d'annonce qui relèvent davantage du traitement psychologique de l'opinion que de la nécessité juridique. Vous n'avez nul besoin de créer un régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire pour exercer les contraintes qui vous paraissent justifiées du point de vue de la santé publique.

Vous ne voulez pas aller jusqu'au point maximal, à savoir le confinement. Mais personne ne vous oblige à utiliser les mesures de contrainte maximale du régime d'état d'urgence sanitaire. Quels moyens n'y figurant pas voulez-vous mettre en œuvre ? Si ce projet de loi ne sert à rien, il ne faut pas nous le présenter. Vous n'avez pas besoin de créer un nouveau régime juridique pour mettre en œuvre une politique de décroissance progressive des mesures de contrainte.

Une fois de plus, les exigences d'un contrôle parlementaire ne sont pas respectées : un des articles du projet de loi permet au Gouvernement d'instaurer l'état d'urgence sur une partie du territoire ne couvrant pas de plus de 10 % de la population française, en portant dans ce cas la durée de la validation législative à deux mois au lieu d'un. Nous ne voulons pas aller dans ce sens.

Notre doctrine est constante : vous n'avez rien à craindre du Parlement, qui ne vous a jamais refusé les moyens d'action pour faire face à la crise sanitaire. Pourquoi vouloir espacer à ce point nos rencontres qui permettent de légitimer ces pouvoirs exceptionnels ? La loi doit vous autoriser régulièrement à utiliser des pouvoirs de restriction aux libertés, ce qui suppose que vous rendiez compte à la représentation nationale de la nécessité des mesures de contrainte.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Le Premier ministre a annoncé qu'un reconfinement généralisé ne serait plus possible. Or il est toujours possible de le réinstaurer par décret, en déclarant à nouveau l'état d'urgence sanitaire conformément à la loi du 23 mars 2020. Les Français ont été extrêmement patients, mais ils sont usés. Il faut prendre garde de ne pas dire

des choses inexactes alors que nous pourrions avoir à effectuer ce retour en arrière.

Je rejoins les interrogations de Philippe Bas sur l'utilité de cette disposition, non sur celle de l'ensemble du texte. Le débat sur le délai de deux mois a également eu lieu à l'Assemblée nationale.

Dans votre propos liminaire, j'ai noté votre discrétion sur la question du passe sanitaire, lequel comprendra l'attestation de vaccination, le certificat de guérison ou un résultat de test négatif. Il est toujours extrêmement difficile d'accéder au vaccin en dessous d'un certain âge. Pour les générations jeunes ou très jeunes, c'est totalement impossible. De fait, ce passe sanitaire, qui sera très prochainement en vigueur, va créer une situation inégale. Pouvez-vous nous en dire davantage sur cette question ? Certains sont radicalement opposés à ce passe ; d'autres considèrent qu'il s'agit d'un moindre mal. Mais votre texte n'est pas très précis. Qu'en est-il de la question de la jauge, de celle du champ, de la durée ou de la date d'application ?

**Mme Marie Mercier.** – Les patients appartenant aux groupes iso-ressources 1 (GIR 1) sont les plus dépendants. Ils sont quasiment grabataires et leurs familles se battent du matin au soir. Cette solidarité collégiale permet quelques parcours victorieux. On leur doit le respect ; on leur doit surtout la vaccination.

La sécurité sociale harcèle les tuteurs en leur demandant d'emmener ces personnes fragiles dans les vaccinodromes ou dans les « vaccibus » ou de se rapprocher de leur médecin traitant. Or il s'agit de grabataires vivant dans des territoires ruraux et dont les médecins traitants n'ont aucun vaccin à disposition. Rien de tout cela n'est possible.

Monsieur le ministre, il faut être inventif et créateur. Ne pourrait-on créer des « voltigeurs-vaccineurs », avec une géolocalisation, pour ces patients qui ne sont pas très nombreux, mais qu'il est important de reconnaître ?

**Mme Muriel Jourda.** – Il en va de même dans les Ehpad, où l'on demande aux nouveaux entrants de se rendre dans les vaccinodromes, ce qui n'est pas toujours possible.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Monsieur Bas, le 19 mai sera une étape importante : nous sommes aujourd'hui à 16 000 ou 17 000 contaminations, nous devrions être à 12 000 la semaine du 19, soit le même niveau qu'en octobre dernier. Nous sommes sur une dynamique descendante.

Par ailleurs, nous faisons beaucoup plus de tests qu'il y a un an – entre 2 et 3 millions par semaine. Et plus on teste, plus on trouve : le dépistage massif des vacances de Noël a fait augmenter le taux des contaminés asymptomatiques. En mai 2020, nous ne faisons qu'entre 100 000 et 200 000 tests hebdomadaires.

Voilà encore trois semaines, nous étions très hauts par rapport à l'Allemagne. Aujourd'hui, nos voisins en sont à 16 000 ou 17 000 contaminations par jour. Nous sommes donc encore un peu au-dessus, mais nous faisons deux fois et demie plus de tests. Leur niveau épidémique, en théorie, pourrait donc être supérieur au nôtre.

La donnée fondamentale, c'est la vaccination. La mortalité des personnes les plus fragiles a chuté. À niveau de contamination identique, l'impact sanitaire est moindre, ce qui nous permet d'envisager les choses différemment. Ce qui m'importe, c'est que notre triptyque tester-alerter-protéger soit pleinement efficace. D'ici au 19 mai, le niveau de circulation du virus nous permettra de reprendre le contrôle sur chaque contamination.

En ce qui concerne la vaccination, on pourrait faire des thèses de médecine passionnantes sur les comparaisons internationales des taux de couverture, selon les indicateurs choisis. Chacun peut prendre l'indicateur qui lui convient pour mettre en valeur ou en difficulté l'État en charge de la campagne vaccinale.

Monsieur Bas, vous avez raison sur deux points : avec Israël, dont la population est plus restreinte, les États-Unis et l'Angleterre ont un taux de couverture vaccinale plus élevé que tous les pays européens. L'Angleterre a fait le choix de la mono-vaccination avec une seconde injection retardée. Les scientifiques ne savent pas encore si ce choix sera efficace dans la durée - c'est tout le mal que je souhaite aux Anglais -, mais il y a des raisons de penser que cette stratégie est payante. Ils ont connu hier une première journée sans décès. Encore une fois, c'est à la fin de la campagne vaccinale qu'on compte les vies sauvées.

En ce qui concerne les indicateurs, comparons ce qui est comparable. La natalité n'est pas la même en France et en Allemagne. À l'exception des 16-18 ans très immunodéprimés, nous ne pouvons aujourd'hui vacciner que la population adulte. Si l'on fait le ratio du nombre de doses injectées pour cent habitants adultes, l'Allemagne est à 50,1 injections et la France à presque 49. Il ne s'agit plus d'un écart majeur. L'Italie en est à 47 et l'Espagne à 49. Tous les pays européens arrivent donc à vacciner de manière intensive.

En France, le pourcentage d'utilisation du vaccin Pfizer est de 92 % contre 93 % en Espagne, 92,5 % en Italie et 89 % en Allemagne. En ce qui concerne le vaccin Moderna, la France est à 76 %, contre 75 % en Italie, 66 % en Espagne et 60 % en Allemagne. Le taux d'utilisation de l'AstraZeneca est de 55 % en France - nous venons de recevoir une grosse livraison, ce taux va donc mécaniquement s'améliorer dans la durée -, de 83 % en Espagne et de 82 % en Allemagne.

J'ajouterai que l'Espagne convoque les personnes âgées de 60 ans et plus dans les centres de vaccination sans leur dire quel vaccin - ARN messenger ou adénovirus - ils vont recevoir. Par ailleurs, trois régions

allemandes ont ouvert, à l'encontre des recommandations internationales, la vaccination AstraZeneca aux populations âgées de moins de 55 ans, avec consentement. J'ai saisi les autorités sanitaires de cette question. La Haute Autorité de santé (HAS) n'a pas encore rendu ses conclusions, mais j'ai cru comprendre que le sujet n'était pas très bien engagé.

Madame Mercier, des solutions opérationnelles existent pour les personnes que vous décrivez : quelques dizaines de milliers d'infirmières et d'infirmiers libéraux se sont fait livrer des doses de vaccin AstraZeneca ou Johnson & Johnson dans le but de vacciner ces populations à leur domicile. Nous avons également mis en place des équipes mobiles, y compris avec des médecins.

Tout est mis en œuvre dans les territoires pour faciliter cette vaccination à domicile. Nous avons mobilisé des centaines d'équivalents temps plein auprès de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) pour téléphoner aux personnes âgées qui n'ont pas encore été vaccinées. Nous faisons la démarche d'aller vers elles, en partenariat avec les collectivités territoriales.

Monsieur Bas, il s'agit du huitième texte sur l'état d'urgence sanitaire. Quel autre pays européen peut en dire autant ? Cela montre le poids qu'accorde le Gouvernement au Parlement sur ces questions. Le Gouvernement ne demande pas de pouvoirs dont il n'a pas besoin. Le régime de sortie, plus restrictif que celui d'état d'urgence sanitaire, a été voté par le Parlement en 2020. Le Conseil d'État se prononce en droit et n'a pas douté de l'utilité ni de la pertinence de ce régime.

Je suis moins expert que vous en légistique, mais n'est-il pas un tout petit peu antinomique de dire que ce texte n'était pas nécessaire et que nous pouvions agir par voie réglementaire et, dans le même mouvement, de déplorer le manque de contrôle parlementaire ? Nous avons fait le choix de nous présenter devant le Parlement en prenant toutes les garanties, de manière à ne pas avoir à recourir aux dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique qui échappent bien davantage au contrôle parlementaire et dont nous avons déjà discuté à l'envi.

Madame de La Gontrie, vous savez mon opposition de principe à l'usage du passe sanitaire pour des activités aussi courantes qu'aller au restaurant ou au cinéma. En revanche, il prend tout son sens dans les lieux qui concentrent un fort brassage de population. L'adhésion des Français - 67 % dans la dernière enquête d'opinion - à cette idée est de plus en plus forte.

Certains pays - Espagne et Italie, par exemple - ont fait le choix de limiter le passe sanitaire à certains grands événements. D'autres, notamment au nord de l'Europe, sont déterminés à aller au-delà. Le passe n'est pas que vaccinal. Il peut consister en un certificat de rétablissement ou un test de



moins de 48 heures. Il s'inscrit dans la démarche européenne d'un passe pour voyager d'un État à un autre, ce qui est essentiel.

L'amendement du Gouvernement permet d'étendre ce passe à certaines situations très circonscrites. Nous en avons longuement débattu hier à l'Assemblée nationale. Nous ne souhaitons pas utiliser le passe sanitaire pour des événements regroupant moins de 1 000 personnes. À compter du 19 mai, les théâtres seront accessibles jusqu'à 800 spectateurs avec une jauge de 35 %, sans passe sanitaire. À partir du 9 juin, ce sera une jauge de 65 % jusqu'à 5 000 spectateurs ; au-dessus de 1 000 spectateurs, il faudra un passe sanitaire. À compter du 30 juin, il n'y aura plus de jauge : il faudra seulement un passe si le théâtre compte plus de 1 000 spectateurs. Nous avons clarifié les choses.

Autant il me semble légitime d'apporter au Parlement des éléments d'information précis, autant inscrire des jauges, des pourcentages et des sites particuliers dans la loi nous lierait pieds et poings pour des mois, sans que nous sachions comment évoluera la situation sanitaire, ni que nous connaissions l'impact de la vaccination et des expériences étrangères. Ce serait contreproductif de ne pouvoir faire évoluer le dispositif. Le Gouvernement, en revanche, a pris des engagements clairs : le passe sanitaire sera réservé aux salons professionnels et aux grands événements.

**Mme Valérie Boyer.** – Nous ne remettons pas en cause la gravité d'une pandémie qui a déjà causé plus de 100 000 morts ni les difficultés de la vaccination. Mais comment les choses se mettront-elles en place ? Quelle est la différence entre passe et passeport vaccinal ? Qui contrôlera le respect des jauges ? Quel document conviendra-t-il de présenter ? Une attestation comme lors des voyages à l'étranger ? Je reviens d'Arménie et, au retour, seul mon test PCR de départ a été vérifié...

Il me semble normal que nous puissions débattre tous les trois mois. Cela me rassure, compte tenu des abus observés par le passé. Je pense aux *footings* interdits sur les plages et aux personnes âgées verbalisées alors qu'elles se rendaient à la boulangerie... Comment allons-nous concrètement vivre dans les semaines à venir ?

**Mme Catherine Di Folco.** – Je m'adresse au ministre autant qu'au professionnel de santé. Les professionnels de la petite enfance – orthophonistes, pédiatres, enseignants – alertent sur les conséquences du port du masque sur les apprentissages et la maîtrise du langage. Envisagez-vous d'alléger certaines mesures applicables aux jeunes enfants, alors que la vaccination s'accélère, notamment chez les professionnels de santé ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je donne acte au ministre de sa réponse sur les comparaisons européennes en matière de vaccination. Cela est intéressant pour mesurer l'efficacité du dispositif.

Non, ma position n'est pas contradictoire : nous pouvons demander un vote plus fréquent du Parlement et refuser d'admettre sans inventaire un

texte créant un régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire. Il faut de toute façon une loi après le 1<sup>er</sup> juin, mais laquelle ? Il suffirait de prolonger l'état d'urgence sanitaire pour doter le Gouvernement des pouvoirs qu'il juge nécessaires, sans instaurer un régime de sortie particulier. Là, vous aurez à la fois un nouveau dispositif et un état d'urgence sanitaire réactivable. Quel est l'intérêt, sauf celui d'entretenir l'optimisme de la population ? Si tel est le cas, dites-le franchement !

**M. Jean-Yves Leconte.** – De nombreuses privations de liberté sont contestées par nos concitoyens devant le Conseil d'État. Le Gouvernement présente chaque fois un mémoire auquel nous n'avons pas accès. Ce serait pourtant essentiel pour comprendre l'usage qu'il fait des pouvoirs accordés par le Parlement. Pourquoi, par exemple, un tel décalage entre le mémoire restrictif de fin mars sur la vaccination et les perspectives permises par le présent projet de loi alors en gestation et par les négociations européennes sur le passe sanitaire ?

Certains pays européens souhaiteraient élargir le passe sanitaire à l'ensemble des vaccins, afin d'attirer le maximum de touristes. Comment gérer d'éventuelles différences en la matière entre les États membres ?

Des élections consulaires se tiendront à la fin du mois de mai. Il est prévu, pour les élections départementales et régionales du mois de juin, de garantir la vaccination de l'ensemble des membres des bureaux de vote. L'amendement déposé hier par le Gouvernement autorise un droit de retrait des fonctionnaires qui ne seraient pas vaccinés à l'étranger pour les élections consulaires ; cela nous inquiète. N'avez-vous pas le temps de les faire vacciner au cours des trois prochaines semaines ?

**M. Stéphane Le Rudulier.** – Ma question concerne les confinements locaux. Je comprends la recherche d'un juste équilibre entre la sécurité sanitaire et la reconquête des libertés, mais le seuil de 10 % de la population nationale peut correspondre à une ou deux régions. Quelle a été la motivation du Gouvernement pour fixer ce niveau de seuil ? Cela me semble bien éloigné de la territorialisation des mesures prônée par le Sénat...

**M. Olivier Véran, ministre.** – S'agissant des conditions de tenue des élections consulaires, l'acheminement de doses de vaccin aux quatre coins du monde ne relève pas de mes prérogatives, mais davantage des ministères de l'intérieur et des affaires étrangères, auxquels je transmettrai votre question, monsieur Leconte. Je voudrais éviter de me tromper ; la dernière fois, je l'ai payé pendant trois mois... L'ambiance feutrée et sympathique du Sénat incite certes aux échanges, mais je reste vigilant...

La reconnaissance des vaccins dans le cadre du passe sanitaire relève d'un règlement européen. Il ne me semble pas illogique que ne soient pas acceptés à ce titre des vaccins non validés par les autorités sanitaires européennes. Songez à l'exemple des Seychelles qui subissent une troisième

vague alors que la population adulte a été massivement vaccinée avec le produit chinois.

J'entends l'argument légistique du rapporteur. Nous nous sommes posé la question d'une prorogation de l'état d'urgence sanitaire, mais les mesures de sortie nous permettent justement de quitter progressivement ce régime. Elles limitent les pouvoirs extraordinaires accordés à l'exécutif sans remettre en cause la nécessité de revenir devant le Parlement en tant que de besoin. La date du 31 octobre donne une visibilité aux acteurs économiques s'agissant des aides. S'il s'avérait nécessaire, du fait de la situation sanitaire, de revenir devant le Parlement en septembre pour un débat, je le ferai volontiers.

Monsieur Leconte, les arguments produits par le Gouvernement dans ses mémoires sont retranscrits dans les comptes rendus des rapporteurs publics du Conseil d'État. Les démonstrations scientifiques ne varient pas, ni notre objectif de conserver un juste équilibre entre les mesures de freinage et les libertés individuelles et collectives.

Madame Boyer, il reviendra à l'exploitant de contrôler le passe sanitaire et le respect des protocoles. Des douchettes seront installées pour vérifier les QR codes, comme cela a été testé avec succès dans les transports vers la Corse et les territoires ultramarins.

Monsieur Le Rudulier, le seuil de 10 % permet de déclarer l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble d'une région, à l'exception de l'Île-de-France. Un seuil plus bas ne concernerait que les territoires ultramarins. Ce seuil de 10 % permet donc de mettre en place un état d'urgence local à l'échelle d'une région, mais, comme tout seuil, il est possible de faire valoir à son encontre des arguments contraires.

Enfin, madame Di Folco, la question sur l'orthophonie et les masques est intéressante, bien qu'elle ne relève peut-être pas du débat actuel. Le neurologue que je suis, évidemment, est très sensible à l'impact que pourrait avoir le port du masque chez des enfants en développement en matière de troubles dys. Le sujet est étudié par les autorités sanitaires et scientifiques compétentes et des enquêtes sont menées. Nous agissons en fonction des résultats obtenus.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous vous remercions de votre participation.



## 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 :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-571.html>