

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du jeudi 2 juillet 2020

(101^e jour de séance de la session)



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-MARC GABOUTY

Secrétaires :

Mmes Catherine Deroche, Annie Guillemot.

1. **Procès-verbal** (p. 6207)
2. **Communication relative à une commission mixte paritaire** (p. 6207)
3. **Sortie de l'état d'urgence sanitaire.** – Rejet en nouvelle lecture d'un projet de loi (p. 6207)

Discussion générale :

M. Laurent Pietraszewski, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé des retraites et auprès de la ministre du travail, chargé de la protection de la santé des salariés contre l'épidémie de covid-19

M. Philippe Bas, président de la commission des lois, rapporteur

M. Jean-Pierre Sueur

Mme Maryse Carrère

M. Julien Bargeton

Mme Éliane Assassi

M. Dany Wattebled

M. Yves Détraigne

Mme Jacky Deromedi

Clôture de la discussion générale.

Question préalable (p. 6213)

Motion n° 1 de la commission. – M. André Reichardt, vice-président de la commission des lois ; M. Laurent Pietraszewski, secrétaire d'État ; M. Dany Wattebled. – Adoption de la motion entraînant le rejet du projet de loi.

4. **Ordre du jour** (p. 6214)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-MARC GABOUTY

vice-président

Secrétaires :

**Mme Catherine Deroche,
Mme Annie Guillemot.**

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à dix heures trente.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

COMMUNICATION RELATIVE À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. J'informe le Sénat que la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi permettant d'offrir des chèques-vacances aux personnels des secteurs sanitaire et médico-social en reconnaissance de leur action durant l'épidémie de covid-19 est parvenue à l'adoption d'un texte commun.

3

SORTIE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

Rejet en nouvelle lecture d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion en nouvelle lecture du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire (projet n° 578, résultat des travaux de la commission n° 583, rapport n° 582).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Laurent Pietraszewski, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé des retraites et auprès de la ministre du travail, chargé de la protection de la santé des salariés contre l'épidémie de covid-19. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous aurions

préféré qu'au 10 juillet l'épidémie soit définitivement derrière nous. Nous aurions préféré nous engager sereinement dans la vie d'après. Nous aurions préféré organiser le rétablissement immédiat et total des règles de droit commun.

Malheureusement, en Guyane et à Mayotte, la circulation du virus reste préoccupante. Cela explique l'article 1^{er bis} de ce texte, qui proroge l'état d'urgence sanitaire dans ces deux territoires. En métropole, le virus continue de circuler. Nous avons recensé 500 nouvelles contaminations le 30 juin ; 300 foyers, ou « clusters », sont identifiés à cette date.

Contrairement aux deux précédents textes portant sur l'état d'urgence sanitaire, la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à un accord sur les dispositions de celui que vous examinez aujourd'hui. Le Gouvernement le regrette.

En effet, un travail de grande qualité avait été engagé entre les deux chambres. Un point de consensus avait été trouvé, au moins sur l'article 2, concernant les données nécessaires à la recherche et à la surveillance épidémiologique, qui a fait l'objet d'un vote conforme.

Le principal désaccord avait déjà été soulevé en première lecture. Il porte sur la gestion d'un éventuel retour de l'épidémie de covid-19 au niveau local et sur les moyens donnés au Gouvernement pour l'éviter.

La ligne du Gouvernement a toujours été claire : éviter tout risque de reprise de l'épidémie et être capable d'agir rapidement, sans se voir obligé de déclencher, une nouvelle fois, l'état d'urgence sanitaire.

Ce projet de loi est la seule voie possible entre deux écueils : la sortie sèche et la prorogation.

Nous savons que la réponse à la menace sanitaire doit être revue et réorganisée. C'est tout le sens de la proposition avancée par le président Bas pour tirer tous les enseignements de la crise. Lors des débats parlementaires sur la loi du 23 mars dernier, il a en effet été convenu de réviser l'ensemble du dispositif de gestion des crises sanitaires. Un débat global pour redéfinir le cadre de l'état d'urgence sanitaire interviendra ainsi avant le 1^{er} avril 2021, comme le Sénat l'a souhaité.

Mesdames, messieurs les sénateurs, ce texte tient compte d'une situation épidémique qui requiert encore une prudence individuelle et collective de chaque instant. Le risque d'une deuxième vague existe : les exemples étrangers ne manquent pas de nous appeler à la vigilance. Il nous faut des outils qui nous permettent de faire face au retour possible de clusters localisés : ce qui se passe en Allemagne nous y invite. Le Royaume-Uni durcit d'ailleurs localement le confinement : c'est le cas à Leicester, où les commerces non essentiels, qui avaient rouvert à la mi-juin, doivent à nouveau fermer.

L'état d'urgence sanitaire n'a pas été mis en œuvre par complaisance. Nous l'avons fait parce que nous n'avions pas le choix. Comme il a été répété lors des précédents débats, le Gouvernement souhaite disposer d'outils pour

éviter la propagation du virus sans avoir à rétablir l'état d'urgence sanitaire. Rappelons que celui-ci doit être justifié par une catastrophe sanitaire.

En nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, nous avons souhaité rester sur cette ligne. Votre commission des lois a déposé une motion tendant à opposer la question préalable. Nos débats de ce matin seront donc probablement abrégés.

Il est vrai que les désaccords constatés en commission mixte paritaire persistent. Toutefois, je me dois de rappeler que le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture tient compte de plusieurs dispositions adoptées par le Sénat. La navette parlementaire aura pleinement joué son rôle, en permettant d'enrichir le texte et d'y apporter les corrections nécessaires.

Le Gouvernement vous invite, mesdames, messieurs les sénateurs, à adopter ce texte, qui est à la fois protecteur des libertés fondamentales et adapté aux circonstances sanitaires.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Philippe Bas, *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, rapporteur.* Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous avons largement participé à l'élaboration de la loi du 23 mars dernier ; nous avons également été force de proposition en vue de l'adoption de la loi du 11 mai dernier : le Sénat a répondu présent à chacune des étapes de la lutte contre l'épidémie de covid-19, le plus grand fléau sanitaire que la France ait connu depuis près d'un siècle.

Nous avons voulu, forts de cette expérience et de la qualité de notre coopération avec le Gouvernement et l'Assemblée nationale, poursuivre sur la même voie pendant la discussion du présent texte, dont le titre indique qu'il a pour objet la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Mais nous nous sommes heurtés à une difficulté, à nos yeux indépassable : ce texte de sortie de l'état d'urgence sanitaire comportait, de fait, des dispositions de reconduction pure et simple des principaux pouvoirs conférés par le législateur au Gouvernement pour lutter contre l'épidémie dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Nous nous sommes demandé ce que vous vouliez vraiment, monsieur le secrétaire d'État. Si vous vouliez reconduire l'état d'urgence sanitaire, rien n'était plus simple : il suffisait de présenter au Parlement un texte qui assume une telle demande de prorogation. Si vous considérez au contraire qu'il n'était pas nécessaire de proroger l'état d'urgence sanitaire, il vous suffisait de présenter au Parlement un texte ne comportant pas de mesures relevant de l'état d'urgence sanitaire.

Peut-être le Gouvernement a-t-il trouvé notre raisonnement trop simple. (*M. Bruno Sido rit.*) Toutefois, dans sa robustesse – j'allais dire sa rusticité –, il nous a paru devoir s'imposer.

C'est la raison pour laquelle nous avons adopté, en première lecture, des dispositions qui étaient strictement calibrées en fonction des besoins, ici et maintenant, exprimés par le Gouvernement. Nous estimions que, si la situation sanitaire devait de nouveau se dégrader, il serait tout à fait possible au Gouvernement de réactiver par simple décret l'état d'urgence sanitaire, fût-ce seulement sur une

partie du territoire national, puis d'en demander la prorogation à l'expiration d'un délai d'un mois, si cela lui paraissait nécessaire et justifié du point de vue de la Constitution.

Nous sommes d'accord, monsieur le secrétaire d'État, avec les finalités que vous énoncez, mais nous sommes en désaccord avec le texte que vous nous proposez.

Il nous a semblé que, au fond, pour beaucoup de nos concitoyens, l'état d'urgence sanitaire était devenu synonyme de confinement. Nous avons imaginé que le Gouvernement voulait conserver les moyens offerts par cet état d'urgence, mais sans le dire, pour ne pas traumatiser nos concitoyens, qui sortent, heureusement, de cette période de confinement.

Ce n'est peut-être pas que vous vouliez le beurre et l'argent du beurre, mais vous voulez à la fois la fin de l'état d'urgence sanitaire et l'état d'urgence sanitaire. C'est du moins à cela que votre position ressemble. Veuillez pardonner, monsieur le secrétaire d'État, la rusticité d'un élu du bocage normand, qui s'y connaît d'ailleurs en produits dérivés du lait ! (*Sourires.*)

Il nous a semblé, pour notre part, qu'il fallait choisir et que nos concitoyens, même si l'on se soucie de prendre en compte leur psychologie, ont plus besoin de vérité et de responsabilité que de ce qui pourrait s'apparenter à une forme d'infantilisation.

C'est pourquoi nous vous avons, en quelque sorte, mis au pied du mur. Nous espérions vous convaincre ; nous ne vous avons pas convaincu. Tant pis ! Nous nous acheminons donc, après l'échec de la commission mixte paritaire, vers un rejet de ce texte par notre assemblée. Ce n'est pas un rejet des moyens de lutte contre l'épidémie, quelle que soit son évolution, puisque nous avons toujours, au contraire, pris soin de vous donner ces moyens. Ce que nous vous demandons, c'est de faire preuve de clarté à l'égard des Français ; or la clarté ne nous paraît pas ici au rendez-vous.

Voilà, monsieur le secrétaire d'État, ce que je souhaitais vous dire, sans colère ni acrimonie, et même avec la bienveillance que le Sénat sait toujours montrer au Gouvernement. Vous le savez, le Sénat est génétiquement constructif. (*M. Yves Détraigne marque son approbation.*) Il s'efforce toujours de trouver des solutions, tout en ayant sa personnalité et ses exigences : on ne lui fait pas faire ce qu'il ne veut pas faire. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains, UC et SOCR.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je commencerai mon propos en évoquant Alfred de Musset, auteur d'une pièce célèbre – un peu courte, mais ce n'est pas forcément un défaut –, intitulée *Il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée*.

Monsieur le secrétaire d'État, soit vous maintenez l'état d'urgence sanitaire, soit, comme vous nous le dites, vous y mettez fin. Mais voilà que vous nous proposez quelque chose d'hybride : chacun a compris, comme l'a fort bien exprimé M. le président de la commission, rapporteur de ce texte, que, d'un côté, vous interrompez, le 10 juillet, l'état d'urgence, mais que, de l'autre, vous conférez au Premier ministre l'ensemble ou presque des dispositions constituant l'état d'urgence sanitaire. Il y a là quelque chose qui n'est pas clair.

Les dispositions que vous entendez conférer au Premier ministre ne sont pas accessoires, mais importantes : on y trouve l'interdiction de circuler, d'aller et de venir, la fermeture provisoire des établissements recevant du public, ce qui pose la question du droit de réunion, ou encore des restrictions au régime de droit commun en manière sanitaire.

Nous ne comprenons pas, monsieur le secrétaire d'État, pourquoi vous agissez ainsi. Nous le comprenons d'autant moins qu'il est possible à tout moment de réunir le Parlement. On nous objectera qu'il y a des questions de commodité, mais le président de notre commission des lois l'a bien dit : s'il était nécessaire que nous nous réunissions au mois de septembre pour voter ce qui serait d'intérêt public, nous le ferions. Nous ne le souhaitons pas, mais, s'il le fallait, nous viendrions.

Il y a là quelque chose que je comprends d'autant moins que nos collègues de l'Assemblée nationale ont souhaité supprimer l'un des apports essentiels du Sénat, étayé par l'avis du Conseil d'État. Je veux parler ici du désormais célèbre article L. 3131-1 du code de la santé publique, qui confère au ministre de la santé les pouvoirs nécessaires en cas de risque sanitaire majeur, ce que nous ne discutons pas : dans une telle circonstance, il est normal que le ministre chargé de la santé puisse prendre des dispositions. Simple-ment, le Conseil d'État nous indique que le dispositif de cet article n'est pas suffisamment précis ni encadré. Dès lors, le Sénat a voulu le préciser, l'encadrer, afin que les mesures prises soient strictement proportionnées à la situation.

Il y a donc une réponse, monsieur le secrétaire d'État, contenue dans l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. La situation n'impose nullement cette solution hybride et injustifiée qui consiste à donner au Premier ministre les pouvoirs que l'on retire en supprimant l'état d'urgence sanitaire : de fait, on ne supprime pas celui-ci.

Je m'en voudrais de ne pas évoquer quelques points positifs de ce texte.

Concernant l'article 2, nous avons donné notre accord pour que les données puissent être conservées uniquement à des fins scientifiques.

Un autre point positif est la prise en compte, pour des raisons évidentes, de la situation très difficile rencontrée à Mayotte et de celle, plus difficile encore, que connaît la Guyane.

Par ailleurs, je salue les dispositions relatives à l'outre-mer, qui ont donné lieu à beaucoup de travail et de dialogue avec nos collègues ultramarins, que je remercie tout particulièrement : elles ont pour objet, d'une part, d'assurer la sécurité sanitaire de ces territoires, et, d'autre part, de ne pas entraver le tourisme, ressource économique essentielle. Ces dispositions vont permettre de mettre en œuvre les tests lorsque ce sera nécessaire sans pour autant obérer le tourisme.

Enfin, le groupe socialiste et républicain a été à l'initiative d'un amendement adopté par le Sénat visant à rendre publics les avis du Conseil scientifique.

Nous aurions aussi souhaité que la liberté de manifestation fût à nouveau reconnue dans sa plénitude dès la promulgation du présent texte ; cela n'a pas été possible.

Je conclurai en précisant que notre groupe, pour les raisons que j'ai exposées, soutiendra la motion tendant à opposer la question préalable. Il est clairement apparu, lors de la

réunion de la commission mixte paritaire, qu'il n'y avait aucune chance que l'Assemblée nationale change sa position si peu que ce fût.

Je profite de cette occasion, monsieur le secrétaire d'État, pour rappeler qu'il y a de nombreuses ordonnances et que le dépôt de projets de loi de ratification est nécessaire !

M. Philippe Bas, rapporteur. Oui !

M. Jean-Pierre Sueur. Il a été dit ici même, l'autre jour, que de tels textes pouvaient être examinés suivant la procédure de législation en commission. Il faudrait y réfléchir, monsieur le secrétaire d'État, car nous ne saurions accepter que les droits du Parlement soient bafoués au point que l'on ne nous présente de projet de loi de ratification sur aucune de ces ordonnances ! (*Applaudissements sur les travées des groupes SOCR, RDSE et UC, ainsi que sur des travées du groupe Les Républicains.*)

M. le président. La parole est à Mme Maryse Carrère.

Mme Maryse Carrère. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, il ne fait aucun doute que la motion tendant à opposer la question préalable à ce projet de loi sera adoptée, ce qui privera notre assemblée d'un nouvel examen du texte.

Vous me permettez de ne revenir ni sur les arguments que nous avons développés en première lecture ni sur les apports de l'Assemblée nationale, notamment de sa rapporteure, Mme Marie Guévenoux, qui avait permis la « vigilance optimiste » évoquée par Jean-Claude Requier.

Lors de cette première lecture, le groupe RDSE avait globalement approuvé les modifications que le Sénat avait apportées au texte du Gouvernement.

En effet, nous sommes conscients que le virus n'a pas disparu. Comme il est toujours en circulation active, il fallait donner au Gouvernement les moyens de réglementer de façon ponctuelle, voire locale ; je pense notamment aux transports collectifs.

Aujourd'hui, après l'échec de la commission mixte paritaire, nous en revenons au texte initial, qui n'est ni plus ni moins qu'un vrai-faux état d'urgence.

L'Assemblée nationale, contrairement au Sénat, a décidé de revenir sur des interdictions, plutôt que sur des possibilités de « réglementation » comme l'avait prévu le Sénat.

La prolongation, pour quatre mois, des prérogatives du Premier ministre en matière de déplacements et de règles portant sur les établissements accueillant du public ne nous choque pas outre mesure. Il n'en est pas tout à fait de même pour celles ayant trait aux rassemblements sur la voie publique : on touche là au cœur de nos libertés fondamentales. Ce qui nous dérange, c'est cette banalisation de l'exception : le passé nous a bien enseigné que, chaque fois qu'un état d'urgence a été instauré, il en est resté quelque chose dans notre droit commun. Bien trop souvent, l'exception est devenue la règle.

En cas de seconde vague, un simple décret permettrait de déclarer l'état d'urgence. Si j'entends l'objectif de célérité, il n'en reste pas moins que ces mesures vont ôter toute valeur au véritable état d'urgence. Elles viennent également affaiblir le Parlement, qui n'est même plus consulté sur un sujet d'une extrême sensibilité. On sait combien nous sommes tous attachés, dans cet hémicycle, aux libertés individuelles. Si

l'on ajoute au présent texte les nombreux recours aux ordonnances, on peut en arriver à croire qu'il ne fait pas bon débattre !

Concernant l'article 2, même si nous pouvons comprendre l'importance de la collecte de données anonymisées pour des besoins d'études et de suivi épidémiologiques, doit-on avaliser l'extension de la durée de collecte, alors même que nous n'avons à ce jour tiré aucun bilan ni analyse de la mise en œuvre des fichiers permettant de tracer les malades, ainsi que de celle de l'application StopCovid ? Nous n'avons eu communication d'aucun élément garantissant que ces collectes ne sont pas potentiellement dangereuses pour nos données personnelles ; bien au contraire !

J'évoquerai en conclusion nos compatriotes d'outre-mer, particulièrement mis à l'épreuve durant cette période, d'abord parce que le virus circule encore fortement en Guyane et à Mayotte. Cette situation requiert toute notre attention. Dans le reste de ces territoires, se pose la question de la reprise des liaisons aériennes, notamment pour nombre d'Ultramariens, notamment étudiants, résidant en métropole et qui profitent des vacances d'été pour passer du temps avec leur famille. Pour eux, l'éloignement n'a que trop duré.

Nous comprenons cependant qu'il faille protéger ces territoires du virus ; les solutions proposées par notre collègue Stéphane Artano, sénateur de Saint-Pierre-et-Miquelon, nous semblaient réalistes et réalisables ; elles auraient garanti à la fois la protection des populations faiblement touchées, la circulation des personnes et l'activité économique. Malheureusement, l'adoption de la motion tendant à opposer la question préalable nous empêchera de réétudier ce sujet sensible, alors que la situation actuelle porte atteinte, selon nous, au principe constitutionnel de l'unité territoriale française.

Mes chers collègues, vous l'aurez compris, même si nous partageons sur le fond l'avis du Sénat sur ce texte profondément modifié par l'Assemblée nationale, sur lequel il n'a pas été possible de trouver un compromis, nous voterons contre la motion tendant à opposer la question préalable, conformément à la doctrine du groupe RDSE, qui préfère toujours débattre pour exposer nos positions à nos concitoyens. Nous savons que, en définitive, nous ne serons pas forcément entendus, mais sait-on jamais !

Nous trouvons cette mésentente d'autant plus dommageable que le Sénat, lors de la première lecture, avait maintenu dans le texte des outils donnant au Gouvernement la capacité de contrôler la situation d'épidémie sans remettre en cause les libertés fondamentales qui font la force de notre pays et de notre République. (*M. Jean-Pierre Sueur applaudit.*)

M. le président. La parole est à M. Julien Bargeton.

M. Julien Bargeton. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le texte que nous examinons ce matin aurait pu être – aurait dû être, ai-je envie de dire – un texte de la commission, dans la continuité du dialogue constructif entre les deux chambres dont avait fait l'objet, précédemment, ce projet de loi. La commission des lois a toutefois fait un autre choix, en adoptant hier une motion présentée par son rapporteur.

Je le déplore non pas sur le fond, puisque ce texte intègre, à nos yeux, un certain nombre de points d'équilibre et d'apports du Sénat et prend acte des principales remarques qui avaient été formulées, mais sur la forme, au regard de

l'approche constructive et pertinente qu'avait adoptée le Sénat en première lecture de ce projet de loi et lors de l'examen des autres textes d'urgence qui nous avaient été soumis au cœur de la crise sanitaire.

La sagesse de la Haute Assemblée et la qualité des travaux de son rapporteur, M. Philippe Bas, ont en effet permis, dans un passé proche, de surmonter des points de divergence plus marqués que celui – soyons bien précis – du niveau de gestion de l'apparition de clusters localisés. Cela aurait aussi pu être le cas ici.

Je souhaite rappeler les apports du Sénat, qui a justement approuvé, en première lecture, l'économie générale de ce projet de loi et le principe d'un régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Cette troisième voie nécessaire entre une sortie sèche, peu réaliste, et une prorogation de l'état d'urgence, non appropriée, a ainsi été utilement renforcée dans ses assises juridiques par notre assemblée. C'est peut-être ici que nous avons une divergence, monsieur le président de la commission : j'estime normal de suivre cette voie intermédiaire entre prorogation et sortie sèche.

Je pense à la différenciation entre le régime transitoire de l'article 1^{er} et le régime de l'état d'urgence sanitaire, s'agissant notamment de l'encadrement des conditions de réglementation des rassemblements sur la voie publique. Je pense également aux mesures relatives à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française. D'autres dispositions encore avaient fait l'objet d'un compromis entre les deux assemblées : l'avancée de l'échéance du dispositif transitoire, l'article 2, relatif à la recherche et à la surveillance épidémiologique, ou encore le maintien du Conseil scientifique jusqu'au terme de la période transitoire. En un mot, il y avait eu beaucoup de points de convergence !

Sans faux-semblants, les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture sur l'initiative de sa rapporteure ont pris acte de ce dialogue constructif entre les deux chambres.

Sur le principal point de divergence, à l'article 1^{er}, la rapporteure n'a pas souhaité rétablir telle quelle la disposition relative à la circulation des personnes et des véhicules. Elle s'en est tenue à une faculté d'interdiction pour les seules parties du territoire où serait constatée une circulation active du virus. Cette disposition ne permettrait en aucun cas de fonder des mesures générales et absolues ; elle vise à garantir les conditions d'une maîtrise rapide, efficace et adaptée de l'épidémie à l'échelle de chaque territoire et en fonction de sa réalité.

Sur l'autre point de débat qui fonde la motion déposée par notre rapporteur, à savoir le désormais fameux article L. 3131-1 du code de la santé publique, la divergence me semble porter plus sur la forme que sur le fond. À l'évidence, il faudra revenir sur cet article, mais, en cohérence avec ce qui avait été voté précédemment, il nous semble préférable d'attendre le 1^{er} avril 2021 pour procéder à une révision générale de l'arsenal de gestion des crises sanitaires. La réflexion sur cette question complexe pourra alors se nourrir des enseignements de la crise mis au jour par des travaux qui ne sont pas encore achevés aujourd'hui. C'est au regard d'une telle analyse que nous pourrions modifier de façon pertinente cet article du code de la santé publique.

Je voudrais, en conclusion, évoquer la figure mythologique de Janus, non pour dénoncer un quelconque double visage de ce projet de loi, une forme de pudeur qui masquerait une prorogation de l'état d'urgence sanitaire. Les apports du Sénat en première lecture montrent bien que tel n'est pas le cas : nous avons enrichi le texte. La figure de Janus incarne bien plutôt, à mon sens, la transition entre le passé et l'avenir : ce projet de loi est orienté vers l'avenir – il faut bien sortir, à un moment, de l'état d'urgence – tout en prenant en compte le passé, cette crise terrible dont nous ne sommes pas encore complètement sortis. C'est bien cet équilibre, cette ligne de crête que vise à tenir le texte, selon nous avec succès.

Dans la mesure où nous partageons l'idée de concilier exigence d'efficacité dans la gestion de la crise du coronavirus, dont la résurgence n'est pas exclue, et exercice des libertés, nous soutenons ce projet de loi. Pour cette raison et par cohérence, le groupe La République En Marche votera contre la motion tendant à opposer la question préalable.

M. le président. La parole est à Mme Éliane Assassi.

Mme Éliane Assassi. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, si le principe même de la navette parlementaire a un sens et ne se résume pas à une posture politicienne, il faut laisser du temps au débat, afin de pouvoir peser les arguments des uns et des autres, au Sénat comme à l'Assemblée nationale.

Hier en fin d'après-midi, le compte rendu intégral de la nouvelle lecture de ce projet de loi à l'Assemblée nationale, qui s'est tenue le 30 juin, n'était toujours pas en ligne. Par conséquent, pourquoi cette précipitation, alors que l'état d'urgence sanitaire se termine le 10 juillet ?

En première lecture au Sénat, le 22 juin dernier, j'avais voté sans hésitation contre ce projet de loi qui crée une nouvelle catégorie d'état d'exception, la « sortie » d'état d'urgence sanitaire, durant laquelle des restrictions, des interdictions, des réglementations exorbitantes du droit commun subsistent.

J'avais alors dénoncé avec force le projet originel du Gouvernement, qui permettait au Premier ministre de restreindre de manière arbitraire les libertés publiques jusqu'au 30 octobre prochain, sans que le Parlement ait à se prononcer de nouveau.

Alors qu'à l'annonce de ce projet de loi la majorité sénatoriale avait élevé le ton, en particulier par la voix de M. le président de la commission des lois, elle s'est au bout du compte arrêtée au milieu du gué, en supprimant la possibilité d'interdire les manifestations, mais en maintenant celle de réglementer les libertés publiques. Or chacun sait qu'une réglementation excessive, tatillonne, peut entraîner une grande restriction de droits pourtant constitutionnellement fondés.

Lors de la commission mixte paritaire, la majorité de l'Assemblée nationale n'a pas cédé sur ce qui constitue pour elle l'essentiel. En effet, elle a réintroduit la possibilité d'interdire l'exercice de certaines libertés publiques, en premier lieu les libertés de circulation et de réunion. Certes, elle a conditionné ces nouvelles interdictions à un cadre géographique limité, mais cela change-t-il vraiment quelque chose ?

À cette étape de la discussion, la commission des lois du Sénat a adopté une posture plus radicale sur la forme, en déposant une motion tendant à opposer la question

préalable. Je le répète, pourquoi ne pas avoir rejeté ce texte d'emblée, dès la première lecture, d'autant que nous connaissons l'aveuglement de la majorité qui soutient sans faillir Emmanuel Macron à l'Assemblée nationale ? Pourquoi ce projet de loi, alors que l'article L. 3131-1 du code de la santé publique accorde des pouvoirs très larges au ministre de la santé en cas de circonstances exceptionnelles ?

Comment ne pas s'interroger sur l'obstination du pouvoir exécutif à vouloir maintenir cette situation dangereuse pour notre liberté ? Comment ne pas y voir la volonté de garder les moyens de contrôler la contestation sociale qui ne manquera pas de se développer, tant la violence de la crise s'abat sur les plus défavorisés, sur les salariés, tant l'absence de réponse aux légitimes revendications des personnels soignants choque ?

Oui, il faut un état d'urgence, monsieur le secrétaire d'État, mais un état d'urgence sociale, pour accompagner les victimes sanitaires et économiques de la crise de la covid-19. L'interdiction des licenciements, l'augmentation des salaires et des minimas sociaux, le blocage des prix dans l'alimentation ou l'énergie sont des exemples de mesures à prendre dans ce cadre. Bien évidemment, vous n'évoquez pas cette urgence-là... Allez-vous enfin renoncer à votre réforme injuste de l'assurance chômage ? Sur ce point, je crois véritablement qu'il y a urgence ; il en va de même pour la réforme des retraites.

Nous voterions contre ce projet de loi si sa nouvelle lecture allait jusqu'à son terme, mais nous voterons la motion tendant à opposer la question préalable déposée par la commission des lois, même si nous avons des divergences avec sa majorité. (*Applaudissements sur les travées des groupes CRCE et SOCR.*)

M. le président. La parole est à M. Dany Wattebled.

M. Dany Wattebled. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'épidémie, bien que maîtrisée, n'est pas finie. Le virus circule toujours sur notre territoire. Il circule également, parfois encore très activement, à l'extérieur de nos frontières, en Europe et au-delà. Plus de 500 000 personnes à travers le monde ont perdu la vie et plus de 10 millions de cas ont été confirmés à ce jour.

La crise n'est pas derrière nous, mais il faut désormais sortir de l'état d'urgence sanitaire en vigueur depuis le mois de mars dernier. Cela signifie retrouver progressivement nos libertés.

Le projet de loi que nous examinons ce matin en nouvelle lecture a pour objet d'organiser la fin de cet état d'urgence sanitaire, en prévoyant une sorte de période de transition jusqu'à la fin du mois d'octobre prochain.

Le délai pour étudier le projet de loi modifié par l'Assemblée nationale au début de la semaine a été très court. Nous comprenons l'urgence due à la situation que nous vivons et au besoin qu'ont les Français de retrouver leurs libertés. Reste que le temps imparti n'est malheureusement pas suffisant pour travailler un texte aussi important, alors que les deux assemblées parlementaires ne se sont pas mises d'accord sur des points essentiels.

Je tiens à saluer le travail important accompli par le Sénat en première lecture et ses apports significatifs, qui ont permis de clarifier et d'approfondir certains dispositifs.

L'un des principaux points de désaccord entre le Sénat et l'Assemblée nationale concerne les menaces sanitaires et les moyens d'action du ministre chargé de la santé. La rédaction proposée par le Sénat pour l'article L. 3131-1 du code de la

santé publique venait préciser les pouvoirs dudit ministre dans la lutte contre l'épidémie. Elle apportait une sécurité supplémentaire avant la révision du dispositif qui devrait intervenir au mois d'avril prochain.

Nous avons été particulièrement sensibles à la restriction, parfois extrêmement importante, de nos libertés. Nous l'avions exprimé lors de la première lecture, notamment au sujet de la liberté de manifester, de la circulation des personnes et des véhicules ou encore de l'ouverture des établissements accueillant du public. Cette privation de libertés était certainement nécessaire, mais, une fois la crise passée, elle doit être levée aussi vite que possible.

La gestion de l'épidémie par un retour progressif à la normale après la fin de l'état d'urgence sanitaire doit respecter un équilibre entre liberté et sécurité. La nouvelle phase postérieure au 11 juillet prochain ne doit pas voir nos libertés restreintes plus que nécessaire pour lutter contre l'épidémie. Nous y serons attentifs.

Les Français sont conscients des risques et responsables. À ce titre, ils appliquent les gestes barrières. Il faut qu'ils continuent pour réduire la progression du virus sur notre territoire. Pour l'heure, ni traitement ni vaccin ne sont encore disponibles. Les précautions et la prudence doivent rester de rigueur.

Nous avons aussi eu l'occasion de le dire en première lecture : la gestion de cette sortie de crise doit respecter la spécificité de chacun de nos territoires. Tous n'ont pas été touchés de la même manière ni avec la même intensité. Les mesures de gestion de l'épidémie doivent être adaptées aux différentes situations.

La bonne répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État nous semble essentielle, plus encore dans nos territoires ultramarins. Plusieurs mesures vont dans ce sens.

Restons mobilisés et vigilants. À situation exceptionnelle, mesures exceptionnelles, mais, lorsque la situation sanitaire revient progressivement à la normale, cela doit s'accompagner d'un retour progressif à la normale de notre droit.

M. le président. La parole est à M. Yves Détraigne.

M. Yves Détraigne. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, plusieurs membres du groupe Union Centriste étaient pour le moins sceptiques, lors de l'examen de ce texte en première lecture, quant à l'opportunité de l'adopter en pleine période de déconfinement et à la nécessité réelle, juridique, d'adopter les dispositions proposées par le Gouvernement. Certains avaient d'ailleurs évoqué dans cet hémicycle une prorogation de l'état d'urgence sanitaire qui ne disait pas son nom...

En première lecture, nous avons largement débattu de l'article 1^{er}, qui conservait à l'exécutif la plupart des pouvoirs dont il disposait dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Plusieurs de nos collègues avaient insisté sur le fait que la sortie de l'état d'urgence ne privait pas le Gouvernement de moyens juridiques suffisants pour gérer la sortie de crise.

Le code de la santé publique prévoyait déjà de nombreuses dispositions de droit commun permettant à l'exécutif d'agir efficacement dans le cadre d'une épidémie. Ce sont d'ailleurs ces dispositions que le Sénat proposait d'améliorer à travers l'article 1^{er bis} A, qui procédait à une réécriture bienvenue de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique.

La commission des lois du Sénat avait également remodelé l'article 1^{er}. Nous avons été nombreux à nous laisser convaincre par la pertinence des aménagements présentés par le président Bas. L'objectif était simple : limiter strictement les modifications législatives à ce qui était nécessaire dans le cadre du déconfinement. Pas plus, mais pas moins, avec bien sûr la possibilité d'activer de nouveau l'état d'urgence sanitaire dans les mois qui viennent si la situation sanitaire de notre pays devait se dégrader.

Ce point d'équilibre raisonnable avait convaincu une majorité des membres de notre groupe, mais la commission mixte paritaire n'a pu aboutir. Sans surprise, la majorité de l'Assemblée nationale a presque intégralement rétabli le texte qu'elle avait adopté en première lecture. En d'autres termes, la voix du Sénat n'a pas été entendue. Il apparaît donc logique que nous ne souhaitions pas poursuivre ce dialogue de sourds.

Pour autant, je veux mettre en lumière, au nom de mon collègue calédonien Gérard Poadja, deux précisions qui ont été adoptées mardi dernier, lors de la nouvelle lecture du texte à l'Assemblée nationale, sur proposition des députés calédoniens Philippe Dunoyer et Philippe Gomès.

Aux articles 3 et 4 du projet de loi, relatifs aux mesures d'adaptation du rôle du représentant de l'État en matière de gestion de l'état d'urgence sanitaire en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie, il est désormais précisé que l'exercice des prérogatives du haut-commissaire se fait « dans le strict respect de la répartition des compétences » entre l'État et la Collectivité de Nouvelle-Calédonie, d'une part, et entre l'État et la Polynésie française, d'autre part.

Je salue l'inscription de ces précisions dans le projet de loi, car elle correspond à une attente forte des Calédoniens et, je le crois, des Polynésiens. À l'inverse, la crainte d'une « étatisation » de la compétence en matière sanitaire, qui est dévolue à la collectivité en vertu des accords de Nouméa, avait suscité une vive émotion depuis plusieurs semaines.

Mes chers collègues, nous nous rallions à la position exposée par le président Philippe Bas et les membres du groupe Union Centriste voteront très majoritairement en faveur de l'adoption de la motion tendant à opposer la question préalable. *(Applaudissements sur les travées du groupe SOCR, ainsi qu'au banc de la commission.)*

M. le président. La parole est à Mme Jacky Deromedi.

Mme Jacky Deromedi. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous nous retrouvons pour la nouvelle lecture du projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, sur lequel il n'a pas été possible de trouver un accord avec nos collègues députés en commission mixte paritaire jeudi dernier. Cela est malheureux. L'entrée dans l'état d'exception représente un moment délicat de la vie institutionnelle et parlementaire, dans lequel l'unité la plus large est souhaitable ; la sortie de cet état aurait dû se faire dans des circonstances comparables.

Il est vrai qu'une réelle recherche de compromis a pu avoir lieu avant et pendant la commission mixte paritaire, grâce aux efforts de notre président-rapporteur, Philippe Bas, qui, depuis le début de la crise sanitaire, incarne la démarche sénatoriale de pragmatisme sur les moyens et de fermeté sur les principes. Après ces discussions, il aurait même été possible d'atteindre un accord sur certains points.

Cependant, des désaccords de fond demeuraient. Ils étaient liés à la question centrale des pouvoirs qu'il sera nécessaire de maintenir entre les mains du Gouvernement, aussi bien durant qu'après la période qui s'annonce de sortie de l'état d'urgence sanitaire.

La position de notre assemblée était qu'un retour à la normale, pour être plus qu'un slogan, devait s'accompagner d'une diminution des pouvoirs spéciaux de nature coercitive accordés à l'exécutif. Cela ne nous désarme pas face au virus : nous avons toujours souligné qu'il demeurerait possible de déclarer de nouveau l'état d'urgence sanitaire sur tout ou partie du territoire, si nécessaire.

Rétablir l'état d'urgence sanitaire n'est pas une perspective réjouissante, évidemment, mais nous pensons que, comme les Allemands ou les Portugais, les Français sont suffisamment responsables pour accepter que soient prises les mesures qui s'imposent, et ce sans qu'il soit nécessaire de se livrer à des contorsions sémantiques et juridiques.

Il faut appeler les choses par leur nom, car ne pas le faire ne contribuerait qu'à semer le doute dans l'esprit de nos concitoyens, ce qui n'est certainement pas un gage d'adhésion aux mesures sanitaires.

Telle était notre position lundi dernier, indépendamment des ajustements et adaptations qui demeuraient comme toujours envisageables en vue de la commission mixte paritaire. Cette position n'a pas changé après l'échec de cette dernière.

Or le texte qui nous revient aujourd'hui de l'Assemblée nationale porte la marque d'une certaine divergence dans la compréhension de la fin de l'état d'urgence sanitaire, même s'il est vrai que quelques apports sénatoriaux y subsistent. C'est un pas dans la bonne direction, mais ce n'est pas suffisant.

D'abord, l'article 1^{er} du texte voté par les députés comprend un certain nombre de retours en arrière que nous ne pouvons accepter, en particulier le rétablissement de la possibilité d'interdire la circulation dans certaines parties du territoire. Il me semble difficile d'approuver des restrictions générales et absolues qui limiteraient la liberté d'aller et de venir, tout en proclamant le retour à la normale. Recommencer à interdire des déplacements, ce n'est pas sortir de l'état d'urgence sanitaire.

Le rétablissement de l'extension à l'outre-mer des dispositifs de quarantaine, à ce même article 1^{er}, pose également question. Ils semblent superfétatoires au regard du maintien jusqu'au 30 octobre prochain de l'état d'urgence sanitaire à Mayotte et en Guyane, prévu à l'article 1^{er bis}, qui n'a, quant à lui, plus été modifié. Une telle différence de traitement entre Français métropolitains et Français ultramarins me paraît difficilement justifiable, eu égard aux autres outils dont disposent les pouvoirs publics. Telle était déjà, par le passé, la position de notre assemblée.

Enfin, les députés ont supprimé l'article 1^{er bis} A, qui contenait les mesures proposées par le Sénat pour révoquer l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. Les faiblesses de la rédaction actuelle de cet article ont déjà été amplement soulignées et sont par ailleurs reconnues par le rapporteur de l'Assemblée nationale. Malgré tout, il a fait supprimer cet ajout du Sénat, en renvoyant à une date ultérieure la modernisation du régime de droit commun de gestion des crises sanitaires, alors même que nous discutons d'un texte dont l'objet est de préparer le retour au droit commun.

Je suis pourtant certaine qu'un accord aurait été possible, ne serait-ce que sur un commencement d'amélioration de cet article juridiquement trop flou. Quelqu'un de plus facétieux que moi pourrait aller jusqu'à soupçonner la majorité gouvernementale de vouloir faire sien ce mot du cardinal de Retz : « On ne sort de l'ambiguïté qu'à ses dépens. »

Dès lors, j'estime que c'est à raison que notre commission des lois a choisi de nous proposer de rejeter le texte *via* l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable. Les positions respectives du Sénat et de l'Assemblée nationale sont claires ; la conciliation ayant échoué, il me paraît difficilement possible de transiger et de revenir ainsi sur notre vote initial. Le président de notre groupe, Bruno Retailleau, l'a bien exprimé la semaine dernière : « Nous sommes parvenus à la limite de nos capacités de souplesse et nous ne pourrions accepter des dispositifs plus contraignants. »

Pour ces raisons, le groupe Les Républicains ne peut être favorable à l'adoption du texte des députés : la majorité de l'Assemblée nationale devra assumer de le voter seule. Nous soutiendrons la motion déposée par le rapporteur. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et SOCR.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de la motion tendant à opposer la question préalable.

Question préalable

M. le président. Je suis saisi, par M. Bas, au nom de la commission, d'une motion n° 1.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire (n° 578, 2019-2020).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 7, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour dix minutes, un orateur d'opinion contraire, pour dix minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas deux minutes et demie, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à M. André Reichardt, vice-président de la commission des lois, pour la motion.

M. André Reichardt, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, comme l'a souligné dans son propos liminaire le président Bas, la commission des lois a pris acte des approches inconciliables des deux assemblées sur l'article 1^{er} du projet de loi. Elle a donc décidé de déposer une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi.

Le Sénat ne s'est pas opposé par principe au projet de loi ; il a même fait preuve d'une approche constructive en première lecture et admis que le Gouvernement devrait conserver un certain nombre de prérogatives après le 10 juillet. Toutefois,

nous constatons que les divergences que nous avons eues, en commission mixte paritaire, avec nos collègues députés se retrouvent dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

La différence entre le régime transitoire qui entrera en vigueur le 10 juillet prochain et l'état d'urgence sanitaire demeure, en pratique, trop ténue. Bien sûr, la nécessité de gérer l'apparition de clusters est légitime, mais elle ne peut se traduire par le maintien de prérogatives très exorbitantes du droit commun, qui autoriseraient le Premier ministre à restreindre les libertés sur des parties importantes du territoire.

Nous avons accepté, il y a quatre mois, de doter le Gouvernement d'un régime d'exception. C'est ce régime qui doit aujourd'hui être mobilisé en cas de recrudescence de l'épidémie.

Enfin, nous ne pouvons admettre la suppression de l'article 1^{er} bis A, que le Sénat avait introduit en première lecture. Cela revient à maintenir entre les mains du ministre de la santé des prérogatives larges et indéfinies pour lutter contre l'épidémie, sans garanties pour nos concitoyens.

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

C'est la raison pour laquelle je vous propose, mes chers collègues, d'adopter cette motion tendant à opposer la question préalable.

M. le président. Y a-t-il un orateur contre la motion?...

Quel est l'avis du Gouvernement?

M. Laurent Pietraszewski, secrétaire d'État. Comme je l'ai indiqué dans mon propos liminaire, le Gouvernement émet un avis défavorable sur cette motion et souhaite poursuivre la discussion avec les sénateurs. Cependant, pour avoir écouté les différentes interventions, je n'ai guère de doutes quant à l'issue du vote... Je donne acte à la Haute Assemblée de la qualité des échanges au cours de la navette et du travail qui a été effectué.

M. le président. La parole est à M. Dany Wattebled, pour explication de vote.

M. Dany Wattebled. Nous comprenons bien les arguments en faveur de l'adoption de cette motion tendant à opposer la question préalable, mais le groupe Les Indépendants n'est jamais favorable à ce type de motion. Aussi s'abstiendra-t-il.

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 1, tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet du projet de loi.

(La motion est adoptée.)

M. le président. En conséquence, le projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire est rejeté.

4

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 7 juillet 2020 :

À neuf heures trente :

Trente-quatre questions orales.

À quatorze heures trente et le soir :

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (procédure accélérée; texte de la commission n° 553, 2019-2020).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée à onze heures vingt-cinq.)

Pour la Directrice des comptes rendus du Sénat, Chef de publication

ÉTIENNE BOULENGER

QUESTION(S) ORALE(S) REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

Conditions de prise en charge par l'assurance maladie des tests de dépistage des sapeurs-pompiers

N° 1254 – Le 9 juillet 2020 – **M. Pascal Martin** attire l'attention de **M. le ministre des solidarités et de la santé** sur les conditions de prise en charge, par l'assurance maladie, des tests de dépistage des sapeurs-pompiers exposés, dans le cadre de leur métier ou de leur activité, au risque de contamination par le Covid-19 (SARS-CoV-2).

L'article 2 septies du décret n° 2020-637 du 27 mai 2020 modifiant le décret n° 2020-73 du 31 janvier 2020 portant adoption de conditions adaptées pour le bénéfice des prestations en espèces pour les personnes exposées au coronavirus pose le principe d'une prise en charge intégrale obligatoire, par l'assurance maladie, des tests sérologiques pour la recherche des anticorps dirigés contre le Covid-19.

Ils sont réalisés dans le cadre d'un dépistage systématique des personnels en établissement de santé ou en établissement social ou médico-social, quelle que soit l'indication de réalisation du test.

L'intégration des services d'incendie et de secours dans le champ d'application de cette disposition répondrait à une considération d'équité, compte tenu de la nature de leurs missions et de l'intensité de leur engagement en première ligne contre la pandémie, aux côtés des professionnels de santé de ville et hospitaliers.

Il lui demande de bien vouloir lui préciser les mesures qu'il entend prendre pour répondre aux attentes légitimes des sapeurs pompiers.