



N° 2764 et 2765 (version provisoire)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mars 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR
LES PROJETS DE LOI ORGANIQUE ET ORDINAIRE, ADOPTÉS PAR LE SÉNAT
APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (n° 2762 et 2763)

PAR MME MARIE GUÉVENOUX
Députée

VERSION PROVISOIRE

Voir les numéros :

Sénat : 376, 377, 380, 381, T.A. 382 et 383 (2019-2020).

Assemblée nationale : 2762 et 2765

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
I. LE REPORT DU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES	8
1. La situation créée par l'épidémie en cours et le cadre juridique applicable	8
2. Des résultats acquis en cas d'élection achevée au premier tour.....	10
3. Le report du second tour et la prorogation des mandats en cours	10
a. L'organisation du second tour	10
b. La prorogation du mandat des conseillers municipaux.....	11
4. Les conséquences du report sur le fonctionnement des intercommunalités	12
5. Le report des élections consulaires pour les Français de l'étranger	13
II. L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE	14
1. Des mesures réglementaires rapidement prises afin d'enrayer la propagation du virus.....	14
2. L'absence d'un cadre juridique dédié permettant de gérer une catastrophe sanitaire	15
3. La nécessité de créer un régime d'état d'urgence sanitaire.....	17
a. L'état d'urgence sanitaire.....	17
b. Des ajustements dans le droit commun.....	20
III. LES MESURES NÉCESSAIRES À LA GESTION DE LA CRISE	20
1. La création d'un fonds de solidarité.....	21
2. Des mesures en faveur du recours à l'activité partielle.....	21
3. Un assouplissement de l'indemnisation des arrêts de travail et des dérogations à la législation en matière de durée du travail dans certains secteurs stratégiques	21
4. L'aménagement des règles de suivi des travailleurs par les services de santé au travail.....	21
5. L'assouplissement et l'aménagement de diverses règles concernant les entreprises	21
6. La prolongation de la trêve hivernale.....	22

7. Assurer la continuité du fonctionnement des administrations et des juridictions..	22
8. L'accueil individuel et l'information relative aux modes d'accueil	23
9. La continuité de l'accompagnement des publics vulnérables relevant de l'action sociale et médico-sociale.....	23
10. La continuité des droits des assurés sociaux et de leur accès aux soins et à leurs droits.....	23
11. La continuité de l'indemnisation des victimes	24
12. L'extension provisoire de divers délais	24
IV. UNE DISPOSITION ORGANIQUE POUR ÉVITER L'ENGORGEMENT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	24
1. La question prioritaire de constitutionnalité	25
2. Le desserrement des délais.....	26
V. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT	27
1. Une attention particulière portée au bon fonctionnement des collectivités territoriales en temps de crise sanitaire	27
a. L'encadrement de l'organisation du second tour	27
b. Une prorogation étendue des conseils municipaux en fonction avant le premier tour du 15 mars 2020	28
c. Une simplification du régime transitoire de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale	28
d. Un assouplissement des règles de fonctionnement des collectivités territoriales...	29
e. L'accompagnement du report des élections consulaires pour les Français de l'étranger	31
f. La ratification des ordonnances prises en application des dispositions précédentes.....	31
2. Un meilleur encadrement de l'état d'urgence sanitaire.....	31
a. Les modifications apportées à l'article 5 sur l'état d'urgence sanitaire.....	31
b. L'énumération des mesures pouvant être prises par le Premier ministre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire	32
c. L'extension des personnels habilités à constater les infractions	34
d. Une habilitation à légiférer par ordonnance afin d'adapter le dispositif de l'état d'urgence sanitaire aux collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie	34
e. Une première déclaration de l'état d'urgence sanitaire par la loi.....	34
f. Un régime temporaire, prévu pour une durée d'un an	35
g. Des mesures permettant d'adapter le système de santé	35
3. De nombreux amendements au titre III relatif aux mesures nécessaires à la gestion de la crise	36
a. Des précisions ponctuelles adoptées en commission des Lois	36
b. Des modifications plus nombreuses adoptées en séance publique.....	36
4. Un nouveau titre IV consacré au contrôle parlementaire.....	38

5. Un projet de loi organique adopté sans modification par le Sénat.....	39
VI. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS	39
1. L'aménagement des dispositions relatives au report du second tour des élections municipales	39
2. L'état d'urgence sanitaire : des modifications essentiellement techniques	40
3. De rares modifications aux mesures nécessaires à la gestion de la crise	40
4. Le projet de loi organique et les dispositions relatives au contrôle parlementaire demeurés inchangés	41
COMPTE-RENDU DES DÉBATS	43

MESDAMES, MESSIEURS,

La crise dite « du coronavirus », qui a débuté en Chine à la fin de l'année 2019, n'est plus circonscrite à des espaces lointains et bien identifiés : il s'agit, désormais, d'une pandémie de dimension mondiale. La France est frappée de plein fouet. Le risque sanitaire est très élevé : on déplore, déjà, de nombreux malades, de nombreuses victimes, et les prévisions sont des plus inquiétantes.

Dans ces conditions, les pouvoirs publics sont conduits à prendre les décisions qu'imposent les circonstances. Tout doit être fait pour permettre à notre système de santé de faire face à la situation et à notre pays de surmonter l'épreuve à laquelle il est confronté. À cet effet, le Gouvernement a déposé, au Sénat, le mercredi 18 mars 2020, deux projets de loi, l'un organique, l'autre ordinaire, relatifs « aux mesures d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19 ».

Le projet de loi ordinaire regroupe trois types de dispositions :

- le titre I^{ER} organise le report du second tour des élections municipales ;
- le titre II institue un « état d'urgence sanitaire » pour permettre aux pouvoirs publics de faire face aux exigences de la situation ;
- le titre III habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures nécessaires à la gestion de la crise et qui sont normalement du domaine de la loi.

Le projet de loi organique, constitué d'un article unique, suspend provisoirement les délais afférents à la transmission et au jugement des questions prioritaires de constitutionnalité afin de tenir compte de l'impossibilité actuelle de réunir les juridictions concernées en formation collégiale.

Ces deux projets de loi, dont l'examen intervient ainsi dans des circonstances véritablement exceptionnelles, ont été adoptés par le Sénat dans la nuit du 19 au 20 mars, quelque trente-six heures après leur présentation en Conseil des ministres. Ils ont été renvoyés à la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République et seront soumis sans délai au vote de l'Assemblée nationale.

I. LE REPORT DU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES

1. La situation créée par l'épidémie en cours et le cadre juridique applicable

Si le premier tour des élections municipales a pu avoir lieu le dimanche 15 mars 2020, l'aggravation de la situation fait qu'il ne sera pas possible d'organiser le second tour le dimanche 22 mars selon les modalités initialement prévues.

Le titre I^{er} du présent projet de loi organise donc le report de ce seul second tour, les résultats du premier restant acquis : les conseillers municipaux d'ores et déjà élus pourront procéder à la désignation du maire. Comme le précise l'étude d'impact jointe au projet de loi, tel est le cas de **30 143 communes**, soit 86 % du nombre total de communes sur le territoire national.

Un second tour sera cependant nécessaire dans les autres collectivités, soit :

– dans les 3 253 communes dans lesquelles le premier tour n'a pas permis d'élire suffisamment de conseillers municipaux, c'est-à-dire des communes de moins de 1 000 habitants où la désignation desdits conseillers a lieu au scrutin plurinominal ⁽¹⁾ ;

– dans les 22 communes de moins de 1 000 habitants où aucun candidat n'a pu réunir 25% des inscrits au premier tour ⁽²⁾ ;

– dans les communes de 1 000 habitants et plus où aucune liste candidate n'a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour. Cette dernière catégorie rassemble seulement 1 541 communes, mais un tiers des électeurs inscrits sur les listes électorales.

Le pouvoir réglementaire a pris l'initiative de **retirer la convocation des électeurs pour le second tour** ⁽³⁾. Un temps, il a pu être envisagé de fonder le report sur l'article L. 3131-1 du code de la santé publique permettant au ministre chargé de la santé d'arrêter toute mesure proportionnée aux risques courus afin de prévenir des menaces possibles sur la santé de la population ⁽⁴⁾.

Une intervention du législateur apparaît cependant nécessaire pour déroger à l'article L. 56 du code électoral, selon lequel « *en cas de deuxième tour de scrutin, il y est procédé le dimanche suivant le premier tour* », et à l'article L. 227 du même code aux termes duquel : « *Les conseillers municipaux sont élus pour six*

(1) Article L. 252 du code électoral.

(2) L'article L. 253 du code électoral soumet l'élection au premier tour dans les communes de moins de mille habitants à la double condition d'une majorité absolue des exprimés représentant au moins un quart des électeurs inscrits.

(3) Décret n° 2020-267 du 17 mars 2020 portant report du second tour du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, initialement fixé au 22 mars 2020 par le décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019.

(4) Voir le commentaire du titre II du présent projet de loi ordinaire.

ans. Lors même qu'ils ont été élus dans l'intervalle, ils sont renouvelés intégralement au mois de mars à une date fixée au moins trois mois auparavant par décret pris en Conseil des ministres ».

Un tel report a déjà été décidé, dans le passé, par la voie législative, pour d'autres motifs et selon d'autres modalités puisqu'il s'agissait alors de prévenir une accumulation d'opérations électorales qui aurait brouillé la perception des enjeux des différentes consultations par les électeurs.

Le dernier report des élections municipales a eu lieu pour les élections de 2008 : il est le fait de la loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007.

Précédemment, la loi n° 94-590 du 15 juillet 1994 avait reporté, de mars à juin 1995, les élections municipales afin d'écarter toute difficulté dans l'organisation de l'élection présidentielle. Cette loi avait été déférée au Conseil constitutionnel : la décision n° 94-341 DC du 6 juillet 1994 ⁽¹⁾ reconnaît une large marge d'appréciation au législateur en ce qui concerne les motifs justifiant la prorogation du mandat des conseillers municipaux, le Conseil constitutionnel se bornant à vérifier que ce choix n'est pas manifestement inapproprié aux objectifs qu'il s'est fixés.

En tout état de cause la gravité de la situation présente ne laisse que peu de poids à ces considérations : le motif est évident, les circonstances exceptionnelles qui ont pu être relevées par le Conseil constitutionnel lui-même dans une situation très particulière – mais qui avaient conduit, déjà, au report du seul second tour d'une élection ⁽²⁾ – sont avérées, la solution s'impose.

Il reste que, pour reprendre une expression employée par le Conseil d'État, « *le report du second tour d'un scrutin politique est **sans précédent dans notre histoire politique contemporaine*** » et qu'il y a là une hypothèse « *inédite dans son principe et dans ses proportions* » ⁽³⁾. Le Conseil d'État considère ce report pleinement justifié par l'épidémie en cours sur le territoire national, motif qu'il juge « *impérieux* ». Il estime également que la limitation à trois mois de l'écart séparant le premier tour du second apporte une garantie, de même que la production au

(1) *Loi relative à la date du renouvellement des conseillers municipaux.*

(2) *Voir la décision n° 73-603/741 AN du 27 juin 1973 par laquelle le Conseil constitutionnel a admis le report, par arrêté préfectoral, du deuxième tour des élections législatives qui devait avoir lieu le lendemain à La Réunion, en raison de pluies diluviennes et d'une interdiction générale de circuler. Le Conseil constitutionnel avait considéré « que la circonstance qu'un cyclone ait atteint l'île de la Réunion rendait inévitable qu'intervînt exceptionnellement une mesure de report du second tour ; qu'il est certes regrettable que la loi n'ait pas prévu l'autorité compétente pour tirer les conséquences de circonstances exceptionnelles de la nature de celles qui sont survenues à la Réunion les 10 et 11 mars 1973 ; que, dans ce silence de la loi, si le préfet de la Réunion n'était pas normalement compétent pour ordonner le report du second tour, cette irrégularité n'a pu altérer les résultats du scrutin alors surtout qu'aucune manœuvre frauduleuse n'est établie ».*

(3) *Avis n° 399873 du 18 mars 2020 sur un projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, point n° 5.*

10 mai 2020 au plus tard d'un rapport scientifique permettant d'apprécier l'opportunité de l'organisation des opérations électorales ⁽¹⁾.

2. Des résultats acquis en cas d'élection achevée au premier tour

Ainsi que l'a affirmé le Président de la République dans son message aux Français du lundi 16 mars 2020, **les candidats aux élections municipales élus au premier tour ne verront pas leur élection remise en cause**. Le processus électoral s'est déroulé normalement et rien ne vient entacher la sincérité du scrutin, ni la légitimité des élus.

Le projet de loi initial prévoit cependant une distinction qui explique les différences de mode de scrutin et qui verrait s'établir une différence en fonction de la situation des conseils municipaux à l'issue du premier tour :

– dans les communes où **moins de la moitié des sièges ont été pourvus**, les conseillers municipaux en exercice avant le premier tour seraient maintenus en fonction. En conséquence, les conseillers municipaux élus au premier tour verraient le bénéfice de leur élection repoussé au lendemain du second tour ;

– dans les communes où **la moitié ou plus des sièges ont été pourvus, les conseillers municipaux élus au premier tour entreraient en fonction sans délai**. Cette disposition n'est qu'une explicitation du droit en vigueur, puisque les conseillers municipaux le sont dès le lendemain de leur élection et sont appelées, quelques jours plus tard, à procéder à la désignation de l'exécutif de la commune ⁽²⁾. Seraient ainsi concernées, parmi les communes ayant eu des élus au premier tour, toutes celles de plus de mille habitants ⁽³⁾ et celles de moins de mille habitants ayant pourvu plus de la moitié des sièges au conseil municipal.

Cette dernière circonstance aurait une conséquence particulière dans les communes de moins de mille habitants au conseil municipal incomplet : un maire et des adjoints seraient désignés à titre provisoire jusqu'au second tour des élections municipales, date à laquelle le conseil municipal serait enfin intégralement constitué et où l'ensemble des élus serait appelé à élire l'exécutif de la commune.

3. Le report du second tour et la prorogation des mandats en cours

a. L'organisation du second tour

Dans les communes dont le conseil municipal n'a pas été intégralement constitué à l'issue du premier tour du 15 mars 2020, l'article 1^{er} du projet de loi

(1) *Ibid.*, point n° 7. Le Conseil d'État écarte toutefois la perspective d'un report au-delà de la période estivale : « si la crise persiste à cette échéance [et] rend impossible l'organisation du second tour avant l'été, il appartiendra aux pouvoirs publics de reprendre l'ensemble des opérations électorales dans les communes où les conseils municipaux sont incomplets ».

(2) Article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales.

(3) L'élection au scrutin de liste garantit l'élection de l'intégralité du conseil municipal.

prévoit le report du second tour à une date définie par décret et, au plus tard, au mois de **juin 2020** ⁽¹⁾. La date limite de dépôt des candidatures pour le second tour est également renvoyée à un décret.

Avant le 10 mai 2020, un rapport scientifique remis au Parlement permettrait d'apprécier la possibilité d'organiser ce second tour de scrutin dans des conditions sanitaires revenues à la normale.

En cas de persistance d'une menace épidémiologique, il reviendrait au Parlement de prendre les mesures nécessaires à une reprogrammation de l'ensemble de l'élection municipale, donc de l'annulation des résultats du premier tour dans les communes dans lesquelles le conseil municipal n'aurait pas été intégralement renouvelé à l'issue du premier tour ⁽²⁾.

Dans le cas où le second tour pourrait effectivement se tenir avant la fin du mois de juin 2020, le projet de loi adapte les règles applicables en matière de tenue des comptes et de dépenses électorales, prévoyant notamment une majoration du plafond de ces dernières pour compenser le délai exceptionnel séparant les deux tours.

b. La prorogation du mandat des conseillers municipaux

En conséquence du report du second tour, le projet de loi prévoit la **prorogation du mandat des actuels conseils municipaux** lorsque la moitié des sièges ou plus n'a pas été pourvue à l'issue du premier tour, soit dans la totalité des communes de plus de mille habitants appelées à connaître un second tour et dans la fraction des communes à la population moindre ayant pourvu moins de la moitié des sièges du conseil municipal.

Cette option n'est pas exempte de défauts. Elle maintient en position décisionnaire des élus dont le mandat s'est achevé, voire des candidats majoritairement écartés par les électeurs à l'occasion du premier tour.

Toutefois, la prorogation des mandats a déjà été décidée par la loi lorsque l'intérêt général le commandait, notamment dans les conseils municipaux pour faciliter l'organisation de l'élection présidentielle en 1995 et en 2007. Elle présente également l'avantage d'éviter le système prévu par le code général des collectivités territoriales en cas de carence au conseil municipal, qui consiste en la désignation

(1) Soit le 28 juin 2020, les élections ayant forcément lieu un dimanche aux termes de l'article L. 55 du code électoral.

(2) Une telle mesure aurait pour conséquence un nécessaire report des élections sénatoriales, prévues en septembre 2020 et dont les élus des élections municipales constituent la majorité du corps électoral. Voir en ce sens la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, Loi organique modifiant les dates des renouvellements du Sénat, *cons. n° 6* : « Dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, le Sénat doit être élu par un corps électoral qui soit lui-même l'émanation de ces collectivités ; par suite, c'est à juste titre que le législateur organique a estimé que le report en mars 2008 des élections locales imposait de reporter également l'élection de la série A des sénateurs afin d'éviter que cette dernière ne soit désignée par un collège en majeure partie composé d'élus exerçant leur mandat au-delà de son terme normal ».

par le préfet de délégations spéciales aux pouvoirs limités aux actes d'administration conservatoire et urgente dans l'attente de nouvelles élections ⁽¹⁾.

4. Les conséquences du report sur le fonctionnement des intercommunalités

Le report du second tour des élections municipales a des conséquences sur la composition de l'organe délibérant et de l'exécutif des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont sont membres les différentes communes du pays.

Le conseil communautaire doit normalement se réunir pour désigner les membres du bureau de l'EPCI « *au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires* » ⁽²⁾. Si le calendrier initialement envisagé avait été maintenu, avec un second tour des élections municipales le 22 mars et une élection des maires dans le courant de la semaine suivante, les conseils communautaires auraient donc dû se réunir pour la première fois de la nouvelle mandature avant le 24 avril ⁽³⁾.

Le report du second tour des élections municipales, qui a pour effet de retarder d'autant l'élection des maires, bouleverse ce calendrier et soulève de nombreuses questions quant au fonctionnement des conseils communautaires dans l'intervalle. En effet, **les communes qui les composent pourraient, en conséquence des dispositions précédemment exposées, disposer soit d'un conseil municipal entièrement renouvelé, soit d'un conseil municipal entièrement prolongé, soit d'un conseil municipal partiellement constitué.**

L'article 1^{er} du projet de loi ordinaire prévoit l'**administration de l'intercommunalité par un conseil « hybride »**, composé de conseillers nouvellement élus et de conseillers prorogés, dans l'attente de la tenue du second tour des élections municipales et de l'élection des maires :

– dans les communes de plus de mille habitants, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct par « fléchage » ⁽⁴⁾ en même temps que les conseillers municipaux. Les représentants au conseil communautaire seraient donc les nouveaux élus pour les communes dans lesquelles le premier tour de l'élection municipale a vu la victoire d'une liste, et les anciens élus prorogés pour les autres communes ;

– dans les communes de moins de mille habitants, les conseillers communautaires sont les conseillers municipaux désignés dans l'ordre du

(1) *Articles L. 2121-35 à L. 2121-39 du code général des collectivités territoriales.*

(2) *Article L. 5211-6 du même code.*

(3) *Les articles L. 2122-15 et L. 5211-2 du même code prévoient que le président et les vice-présidents précédemment élus sont maintenus dans leurs fonctions, y compris dans le cas où ils ne sont plus membres du conseil, dans l'attente de cette première réunion.*

(4) *La liste municipale identifie sans ambiguïté les candidats appelés à siéger au conseil communautaire.*

« tableau »⁽¹⁾. Les représentants au conseil communautaire seraient donc désignés dans l'ordre du tableau dressé à l'issue du renouvellement pour les communes dont le conseil municipal a été renouvelé pour moitié au moins, et les anciens conseillers communautaires prorogés jusqu'à la date du second tour dans les communes dont moins de la moitié des sièges au conseil municipal a été pourvue.

Dans l'hypothèse où le nombre de sièges attribués à la commune dont le conseil municipal a été prorogé a évolué entre l'ancienne composition du conseil communautaire et celle de la nouvelle mandature, l'article 1^{er} du projet de loi ordinaire distingue à nouveau deux situations :

– si la commune dispose de sièges supplémentaires de sorte que les conseillers communautaires prorogés se trouvent en nombre insuffisant, le conseil municipal élit en son sein un ou plusieurs conseillers communautaires supplémentaires ;

– si le nombre de sièges attribués à la commune a diminué, le conseil municipal élit ceux des conseillers communautaires prorogés qu'il souhaite voir continuer à la représenter.

Quant à l'exécutif des EPCI dont l'organe délibérant ne peut être intégralement pourvu à l'issue du premier tour de l'élection municipale, l'article 1^{er} du projet de loi ordinaire retient l'option d'une **désignation transitoire** sur le modèle des communes de moins de mille habitants au conseil municipal partiellement renouvelé. Un président et des vice-présidents seraient élus à titre provisoire au plus tard le cinquième vendredi suivant l'entrée en vigueur de la loi. L'élection définitive du président et des vice-présidents aurait lieu une fois le conseil communautaire intégralement renouvelé, au plus tard le troisième vendredi suivant le second tour de scrutin.

5. Le report des élections consulaires pour les Français de l'étranger

Pour des raisons liées au caractère pandémique du Covid-19, l'impossibilité d'organiser le second tour des élections municipales sur le territoire national se double d'une difficulté à tenir l'élection des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires, initialement prévue les 16 et 17 mai 2020 dans le réseau consulaire français à l'étranger.

L'article 3 prévoit le **report de ces opérations au plus tard à la fin du mois de juin 2020**. Il habilite également le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour préciser les modalités de cette élection et proroger les mandats en

(1) *Le tableau est l'ordre de classement des membres du conseil municipal issu des dispositions de l'article L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales. Après le maire, prennent rang les adjoints puis les conseillers municipaux. Les adjoints prennent rang selon l'ordre de leur élection et, entre adjoints élus sur la même liste, selon l'ordre de présentation sur la liste. En ce qui concerne les conseillers municipaux, l'ordre du tableau est déterminé par l'ancienneté de leur élection, depuis le dernier renouvellement intégral du conseil municipal, puis entre conseillers élus le même jour par le plus grand nombre de suffrages obtenus, puis par priorité d'âge en cas d'égalité de voix.*

cours. Enfin, il prévoit la remise au Parlement d'un rapport, au plus tard au 10 mai 2020, relatif à l'état de l'épidémie de covid-19 dans le monde et aux conséquences à en tirer sur l'organisation du scrutin.

II. L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

1. Des mesures réglementaires rapidement prises afin d'enrayer la propagation du virus

La situation sanitaire dans laquelle se trouve la France a conduit le Gouvernement à prendre des mesures contraignantes, restreignant en particulier la liberté d'aller et venir, afin d'enrayer la propagation du virus.

Plusieurs textes réglementaires se sont succédé pour mettre en œuvre des mesures fortes visant à organiser progressivement le confinement de la population, seule manière de ralentir la propagation de l'épidémie et, ainsi, de limiter l'engorgement des services sanitaires.

Ces textes ont d'abord, logiquement, uniquement concerné les personnes ayant séjourné dans les zones atteintes par l'épidémie, c'est-à-dire à Wuhan, en Chine :

– arrêté du 30 janvier 2020 relatif à la situation des personnes ayant séjourné dans une zone atteinte par l'épidémie : mise en quarantaine pour une durée de 14 jours dans un centre d'hébergement situé dans le département des Bouches-du-Rhône des personnes ayant résidé à Wuhan (Chine) et arrivant sur le territoire français ;

– arrêté du 20 février 2020 relatif à la situation des personnes ayant séjourné dans une zone atteinte par l'épidémie : mise en quarantaine pour une durée de 14 jours dans plusieurs centres d'hébergement situés dans le département du Calvados des personnes ayant résidé à Wuhan (Chine) et arrivant sur le territoire français.

La logique du confinement individuel n'ayant pas suffi, pour différentes raisons, à enrayer l'arrivée du virus sur le territoire, les textes réglementaires ont ensuite privilégié des mesures plus générales, et non plus seulement individuelles. Considérant que les rassemblements publics favorisent la transmission rapide du virus, ils ont ainsi progressivement restreint la liberté de réunion :

– arrêté du 4 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus : interdiction de tout rassemblement mettant en présence de manière simultanée plus de **5 000 personnes** en milieu clos jusqu'au 31 mai 2020 ;

– arrêté du 9 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus : interdiction de tout rassemblement mettant en présence de manière simultanée plus de **1 000 personnes** jusqu'au 15 avril 2020. Toutefois, les rassemblements indispensables à la continuité de la vie de la Nation peuvent être maintenus à titre dérogatoire par le préfet ;

– arrêté du 13 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus : interdiction de tout rassemblement, réunion ou activité mettant en présence de manière simultanée plus de **100 personnes** en milieu clos ou ouvert jusqu’au 15 avril 2020.

L’épidémie ayant continué à progresser, un arrêté et un décret ont permis l’édiction de mesures plus contraignantes encore.

L’arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 a en particulier :

– à son article 1^{er}, prévu la fermeture au public des salles de spectacles, des centres commerciaux, des restaurants et débits de boisson, des bibliothèques et des musées ;

– interdit les réunions de plus de 100 personnes (article 2) ;

– suspendu l’accueil des bébés, enfants, adolescents et étudiants au sein respectivement des crèches, écoles, collèges, lycées et universités (article 4).

Enfin, le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile à quelques exceptions près, par ailleurs encadrées :

– trajets entre le domicile et le ou les lieux d’exercice de l’activité professionnelle et déplacements professionnels insusceptibles d’être différés ;

– déplacements pour effectuer des achats de fournitures nécessaires à l’activité professionnelle et des achats de première nécessité dans des établissements dont les activités demeurent autorisées ;

– déplacements pour motif de santé ;

– déplacements pour motif familial impérieux, pour l’assistance des personnes vulnérables ou pour la garde d’enfants ;

– déplacements brefs, à proximité du domicile, liés à l’activité physique individuelle des personnes, à l’exclusion de toute pratique sportive collective, et aux besoins des animaux de compagnie.

2. L’absence d’un cadre juridique dédié permettant de gérer une catastrophe sanitaire

Comme l’a souligné le Conseil d’État dans son avis sur le projet de loi, la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles a pu fonder le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19 pris par le Premier ministre dans le cadre de ses pouvoirs de police générale.

Les autres mesures ont été prises sur le fondement du code de la santé publique, et en particulier de son article L. 3131–1, qui vise les cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d’urgence, et notamment l’hypothèse de menace d’épidémie. Ce cadre légal a trouvé à s’appliquer par le passé, en particulier en 2009 lors de la pandémie liée à la grippe A (H1N1) ⁽¹⁾. Il a alors permis d’organiser les réquisitions nécessaires lors de la campagne de vaccination conduite sur l’ensemble du territoire national. Il a également été mobilisé dans le cadre de situations individuelles, beaucoup plus ponctuellement ⁽²⁾.

Les mesures mises en place au titre de cet article sont en effet très diverses telles que des :

– mesures dérogatoires dans le domaine de la recherche. Ainsi, en 2009, un arrêté a ainsi été pris pour faciliter la validation des projets de recherche clinique (essais cliniques) relatifs à la pandémie grippale ;

– accès des autorités sanitaires à l’ensemble des installations des aéroports pour faciliter la lutte contre la pandémie en application du règlement sanitaire international (RSI) de 2005 ;

– mesures de distribution des produits de santé ⁽³⁾ ou de substitution de produits de santé ⁽⁴⁾ ;

Pour autant, dans sa rédaction actuelle, l’article L. 3131–1 vise le cas d’une « menace d’épidémie » et non pas encore d’une épidémie avérée. Les décisions visées sont donc, logiquement, prises par le ministre de la santé, et visent surtout des mesures proportionnées aux risques courus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population. Le ministre peut également habiliter le préfet à prendre toutes les mesures d’application de ces dispositions, y compris des mesures individuelles. Ces dernières mesures font immédiatement l’objet d’une information du procureur de la République.

Ce cadre légal ne prend donc pas en compte la situation d’une épidémie avérée, qui nécessite des mesures d’ampleur. Il doit être urgemment complété par un régime *ad hoc*, afin de permettre à la France de faire face à l’épidémie de Covid–19.

(1) Arrêté du 4 novembre 2009 relatif à la campagne de vaccination contre le virus de la grippe A (H1N1).

(2) Arrêté du 22 octobre 2012 habilitant le préfet du département de l’Aveyron à prendre des mesures de confinement de toute personne atteinte d’une pathologie hautement contaminante : « présence, dans le département de l’Aveyron, d’une personne présentant une maladie tuberculeuse résistante contagieuse, qui refuse de suivre le traitement qui lui a été proposé et de se tenir isolée des autres personnes saines de son entourage ».

(3) Arrêté du 3 décembre 2009 relatif à la distribution de kits destinés au traitement des patients atteints par le virus de la grippe de type A (H1N1) 2009.

(4) Arrêté du 22 décembre 2009 relatif à la substitution par le pharmacien de la spécialité TAMIFLU 30 mg, gélule, TAMIFLU 45 mg, gélule, ou TAMIFLU 75 mg, gélule, par la spécialité OSELTAMIVIR PG 30 mg, comprimé sécable.

3. La nécessité de créer un régime d'état d'urgence sanitaire

a. L'état d'urgence sanitaire

La situation actuelle nécessite de prévoir un régime dédié, en cas de catastrophe sanitaire, inspiré de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 85-187 du 25 janvier 1985 sur l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie, a considéré qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, et que l'existence de régimes de crise dans la Constitution ne fait pas obstacle à ce que le législateur en crée de nouveaux ⁽¹⁾.

	État d'urgence de la loi du 3 avril 1955	État d'urgence sanitaire
Motif de déclaration	Péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public Évènements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique	Catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population
Mode de déclaration	Décret en Conseil des ministres	Décret en Conseil des ministres (sur rapport du ministre chargé de la santé) Décret motivé Par exception, déclaration pour cette fois par la présente loi pour 2 mois
Étendue géographique	Tout ou partie du territoire national	Tout ou partie du territoire national
Durée initiale	12 jours maximum	1 mois maximum
Prorogation	Par la loi	Par la loi
Mesures permises	<p>Ministre de l'intérieur : assignation à résidence</p> <p>Ministre de l'intérieur ou préfet :</p> <ul style="list-style-type: none"> – interdiction de la circulation de personnes et de véhicules dans certains lieux / à certaines heures ; – interdiction de séjour ; – fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boisson et lieux de réunion de toute nature ; – interdiction des réunions de nature à provoquer ou entretenir le désordre ; – remise des armes. <p>Décret en Conseil des ministres :</p> <ul style="list-style-type: none"> – dissolution d'associations ou de groupement de fait qui participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public ; – perquisitions administratives. 	<p>Premier ministre :</p> <ul style="list-style-type: none"> – restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules dans certains lieux/ à certaines heures ; – interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements justifiés par des besoins familiaux, professionnels ou de santé impérieux ; – ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine des personnes susceptibles d'être affectées ; – ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ; – ordonner la fermeture provisoire d'établissements recevant du public, à l'exception des établissements fournissant

(1) Considérant 4.

		<p>des biens ou des services essentiels aux besoins de la population</p> <ul style="list-style-type: none"> – limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ; – prendre des mesures temporaires de contrôle des prix de certains produits ; – prendre toute mesure permettant la mise à disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de l'épidémie. <p>Ministre de la santé : prescrire, par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé</p>
Réquisitions	Oui	Oui
Pérennité	Dispositif pérenne	Dispositif applicable jusqu'au 1 ^{er} avril 2021
Contrôle parlementaire	Assemblée nationale et Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures	<p>À la demande de l'Assemblée nationale ou du Sénat, les autorités administratives communiquent toute mesure prise ou mise en œuvre en application de la présente loi.</p> <p>L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire en ce qui concerne le contrôle et l'évaluation de ces mesures ainsi que les conséquences sanitaires de l'épidémie de covid-19</p>

Le 3^o de l'article 5 du projet de loi crée donc un nouveau chapitre, numéroté I^{er} *bis*, relatif à l'état d'urgence sanitaire, après le premier chapitre du titre III du livre I^{er} du code de la santé publique

Cet état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire national en cas de catastrophe sanitaire, notamment d'épidémie mettant en jeu, par sa nature et sa gravité, la santé de la population ⁽¹⁾ (**article L. 3131–20**). Cette déclaration intervient par décret en Conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. Le décret motivé détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur. La prorogation de l'état d'urgence au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi ⁽²⁾ (**article L. 3131–21**). Cette loi fixe la durée définitive de l'état d'urgence sanitaire, même s'il peut toujours y être mis fin de manière anticipée par décret. En même temps que cesse

(1) Exception faite du motif, cette formulation reprend la rédaction de l'article 1^{er} de la loi n° 55–385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

(2) Cette formulation reprend la rédaction de l'article 2 de la loi n° 55–385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence à plusieurs exceptions : le décret est pris sur la base d'un rapport du ministre de la santé, le décret est motivé, l'état d'urgence sanitaire initial est pris pour une durée maximale d'un mois, contre 12 jours pour l'état d'urgence de la loi de 1955. Cette différence de durée a été introduite à l'initiative du Conseil d'État.

l'état d'urgence sanitaire cessent également les effets des mesures prises pour son application (**article L. 3131-22**) ⁽¹⁾.

La déclaration de l'état d'urgence sanitaire donne au :

– Premier ministre le pouvoir de prendre par décret, sur rapport du ministre chargé de la santé, les mesures générales limitant la liberté d'aller et venir, la liberté d'entreprendre et la liberté de réunion et permettant de procéder aux réquisitions de tous biens et services nécessaires afin de mettre fin à la catastrophe sanitaire. Ces mesures peuvent inclure l'interdiction du déplacement de toute personne hors de son domicile dans la zone géographique qu'elles déterminent ⁽²⁾ (**article L. 3131-23**) ;

– ministre chargé de la santé le pouvoir de prescrire par arrêté motivé toutes les autres mesures générales et les mesures individuelles restreignant la liberté d'aller et venir, la liberté d'entreprendre et la liberté de réunion, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire. Il peut également prendre les autres mesures prévues à l'article L 3131-1 (**article L. 3131-24**).

Comme toutes les mesures de police administrative, ces mesures doivent être nécessaires, appropriées et proportionnées.

Le préfet, après habilitation, peut être amené à prendre plusieurs types de mesures (**article L. 3131-25**) :

– des mesures d'application des dispositions prises par le Premier ministre et le ministre de la santé. S'il s'agit de mesures individuelles, elles font l'objet d'une information du procureur de la République ⁽³⁾ ;

– les mesures prévues aux articles L. 3131-23 et L. 3131-24 dès lors qu'elles ne concernent géographiquement qu'un département. Dans ce cas, l'avis du directeur général de l'agence régionale de santé est requis.

En cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire, un comité de scientifiques ⁽⁴⁾ est réuni sans délai. Il rend public périodiquement son avis sur les mesures prises par le Premier ministre, le ministre de la santé et les préfets le cas échéant (**article L. 3131-26**). L'autorité administrative peut recourir à l'exécution d'office (**article L. 3131-27**).

(1) Cette formulation reprend des éléments de la rédaction de l'article 3 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (durée définitive) et des lois de prorogation prises entre 2015 et 2017 (arrêté anticipé).

(2) Cette dernière interdiction a été ajoutée à la demande du Conseil d'État.

(3) Cette procédure existe déjà dans le cadre de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique.

(4) Sa composition est en partie fixée par la loi puisque son président est désigné par décret du Président de la République et qu'il comprend deux personnalités nommées respectivement par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. En revanche, la loi renvoie au décret la nomination d'un certain nombre de personnalités qualifiées.

À la demande du Conseil d'État, ont été rendues applicables les mesures connexes aux mesures de police prévues en cas de menace sanitaire grave (**article L. 3131-28**) :

- exonération de responsabilité des professionnels de santé en cas de dommages résultant des mesures administratives (article L. 3131-3) ;
- prise en charge de l'indemnisation des préjudices par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (article L. 3131-4) ;
- recueil de données concernant les victimes (article L. 3131-9-1) ;
- mesures de protection des réservistes (article L. 3131-10) ;
- dispositions sur l'appel aux volontaires (article L.3131-10-1).

Le **4° de l'article 5** introduit des dispositions pénales afin de sanctionner les infractions aux dispositions de l'état d'urgence sanitaire (article L. 3136-1) :

- le fait de ne pas respecter les réquisitions est puni de 6 mois d'emprisonnement et de 10 000 euros d'amende ;
- le manquement aux autres dispositions est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 4^{ème} classe.

b. Des ajustements dans le droit commun

Le **1° de l'article 5** procède à une modification de cohérence rédactionnelle en changeant un intitulé dans le code de la santé publique.

Le **2° de l'article 5** procède à deux ajustements dans le droit commun des mesures d'urgence en matière de menaces sanitaires graves en prévoyant que :

- le ministre de la santé peut prendre les mesures de l'article L. 3131-1 après la fin de l'état d'urgence sanitaire, afin d'assurer la disparition durable de la situation de crise sanitaire ;
- l'indemnisation des réquisitions est régie par le code de la défense.

L'**article 6 du projet de loi** permet l'application à Wallis et Futuna du cadre législatif adopté par la présente loi.

III. LES MESURES NÉCESSAIRES À LA GESTION DE LA CRISE

L'**article 7** habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures transitoires permettant la poursuite de l'activité économique et du fonctionnement des pouvoirs publics dans ces circonstances exceptionnelles.

Le **1° de l'article 7** concerne les entreprises.

1. La création d'un fonds de solidarité

Le **a) du 1°** prévoit d'instaurer un dispositif de soutien à la trésorerie des entreprises et des aides grâce à un fonds de solidarité que pourront abonder les régions.

2. Des mesures en faveur du recours à l'activité partielle

Le **i) du b) du 1°** adapte l'activité partielle afin de sauvegarder l'emploi. Il permet de l'ouvrir à des publics (travailleurs à domicile, assistantes maternelles) qui n'y avaient pas accès. Il facilite la mise en place de formations pendant la baisse d'activité.

3. Un assouplissement de l'indemnisation des arrêts de travail et des dérogations à la législation en matière de durée du travail dans certains secteurs stratégiques

Les **ii), iii), et iv) du b) du 1°** limitent les conséquences du fort taux d'absentéisme et d'un surcroît exceptionnel d'activité par une dérogation aux règles relatives à la durée du travail, au repos hebdomadaire et dominical, et aux congés payés. Les modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire seront élargies.

4. L'aménagement des règles de suivi des travailleurs par les services de santé au travail

Le **vii) du b) du 1°** adapte le fonctionnement des services de santé au travail pour concentrer leur activité sur la gestion de la crise. Ces circonstances impliqueront de différer les visites médicales, interventions auprès des entreprises et autres actions.

5. L'assouplissement et l'aménagement de diverses règles concernant les entreprises

Le **v) du b) du 1°** assouplit les conditions de versement de l'intéressement et de la participation en permettant son report.

Le **vi) du c) du 1°** permet d'adapter les modalités de désignation des conseillers prud'homme et des commissions paritaires régionales interprofessionnelles, aujourd'hui prévue du 23 novembre au 6 décembre 2020. Le maintien du calendrier électoral ferait peser un risque sur la bonne organisation du scrutin.

Le **viii) du b) du 1°** facilite la consultation dématérialisée du comité social et économique au sein de l'entreprise afin de lever la restriction des visioconférences à trois par an.

Le **ix) du b) du 1°** permet à « France compétences » de disposer d'un délai supplémentaire afin d'enregistrer les certifications des organismes de formation. Par ailleurs, compte tenu des difficultés déjà identifiées des entreprises, l'ordonnance

aménagera les conditions de versement des contributions dues au titre du financement de la formation professionnelle. S’agissant des coûts de formation, elle privilégiera une logique forfaitaire pour les modalités de prise en charge. Elle aménagera aussi les circuits de paiement des cotisations sociales dues au titre de la rémunération des stagiaires.

Le **c) du 1°** assouplit les obligations des entreprises à l’égard de leurs clients et de leurs fournisseurs, notamment en termes de délais et de pénalités.

Le **d) du 1°** modifie le droit des procédures collectives et des entreprises en difficulté. Les mesures et procédures préventives (mandat *ad hoc* et conciliation) ainsi que les procédures de sauvegarde ou encore la procédure du règlement amiable agricole, pourraient être adaptées.

Le **f) du 1°** habilite le Gouvernement à prendre des mesures portant sur les délais, les modalités d’exécution ou de résiliation des marchés publics, notamment pour neutraliser les pénalités contractuelles qui pèseraient sur les entreprises.

Le **g) du 1°** étale le paiement des loyers et des factures d’eau et d’électricité pour les très petites entreprises.

6. La prolongation de la trêve hivernale

Le **e) du 1°** fixe au 31 mai 2020 la fin de la trêve hivernale en matière d’expulsion locative.

7. Assurer la continuité du fonctionnement des administrations et des juridictions

Le **2° de l’article 7** comporte des mesures provisoires de nature administrative ou juridictionnelle.

Le **a) du 2°** adapte différents délais : demandes présentées aux autorités administratives et traitement de ces demandes, consultations du public, réalisation par les entreprises ou les particuliers de contrôles ou travaux prescrits par des dispositions légales. Il aménage également des modalités de consultation des instances préalable à la prise d’une décision administrative.

Le **b) du 2°** adopte un moratoire sur les délais dont le terme échoit pendant la période où s’appliquent les mesures sanitaires, à l’exception des mesures privatives de liberté.

Les **c), d) et e) du 2°** adaptent la procédure pénale pour limiter les contacts. Les règles de publicité des audiences et de visioconférence sont concernées ainsi que les règles des gardes à vue, des détentions provisoires et des assignations à résidence sous surveillance électronique notamment. Il sera ainsi notamment possible d’étendre le recours au huis clos ou à la visio-conférence, de permettre

l'intervention par téléphone de l'avocat au cours de la garde à vue, ou d'assouplir les règles d'affectation des détenus dans les établissements pénitentiaires.

Le **f) du 2°** assouplit les conditions de réunion et de délibération des organes de directions des entreprises, associations et autres personnes morales de droit privé.

Le **g) du 2°** est relatif aux règles comptables applicables aux entreprises et autres personnes morales de droit privé.

Le **h) du 2°** modifie l'organisation du groupe Bpifrance pour permettre un plus grand soutien à l'économie.

Le **i) du 2°** simplifie les règles applicables aux établissements publics et aux instances administratives collégiales.

Le **j) du 2°** adapte le droit de la copropriété pour tenir compte de l'impossibilité de réunion des assemblées générales de copropriétaires.

Le **k) du 2°** proroge les mandats des conseils d'administration des caisses départementales de mutualité sociale agricole au 31 décembre 2020.

Le **l) du 2°** adapte les modalités d'accès aux formations de l'enseignement supérieur, de diplômes et de concours ou examens d'accès à la fonction publique.

8. L'accueil individuel et l'information relative aux modes d'accueil

Le **3° de l'article 7** favorise les solutions de garde pour les enfants dans le contexte de fermeture des structures d'accueil. En particulier, la possibilité d'accueillir jusqu'à six enfants simultanément en cas d'urgence sera étendue à tous les assistants maternels.

9. La continuité de l'accompagnement des publics vulnérables relevant de l'action sociale et médico-sociale.

Le **4° de l'article 7** assure la continuité de l'accompagnement des personnes en situation de handicap et des personnes âgées vivant à domicile ou dans un établissement, des mineurs et majeurs protégés et des personnes en situation de pauvreté, dans un contexte où les taux d'absentéisme des professionnels de ces structures vont nécessiter l'adaptation de leur organisation. Les conditions d'ouverture ou de prolongation des droits ou de prestations pourront être adaptées.

10. La continuité des droits des assurés sociaux et de leur accès aux soins et à leurs droits

Le **5° de l'article 7** assure la continuité des droits des assurés sociaux et leur accès aux soins, en permettant d'éviter des ruptures liées à l'impossibilité de remplir un dossier ou de réunir une commission d'attribution.

11. La continuité de l'indemnisation des victimes

Le **6° de l'article 7** garantit la continuité de l'indemnisation des victimes par l'Office national d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux et par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

12. L'extension provisoire de divers délais

Le **7° de l'article 7** a trait à l'extension transitoire des prérogatives des exécutifs locaux afin de raccourcir les délais de décision. Les règles relatives aux conditions d'adoption et d'exécution des budgets locaux, les modalités d'adoption des délibérations relatives au taux, au tarif et à l'assiette des impôts directs locaux, nécessitent également des mesures de dérogation.

L'article 8 prolonge de quatre mois les délais d'habilitation pour prendre des ordonnances lorsqu'ils n'ont pas expiré à la date de publication de la loi et les délais de dépôt des projets de loi de ratification.

L'article 9 proroge les mandats échus des chefs d'établissements et des membres des conseils des établissements du code de l'éducation.

L'article 10 prolonge par ordonnance la durée de validité des titres de séjour ainsi que des attestations de demande d'asile qui ont expiré entre le 16 mars et le 15 mai 2020, dans la limite de cent quatre-vingt jours.

L'article 11 permet au président du Centre national du cinéma et de l'image animée de déroger aux délais prévus par le dispositif dit de "chronologie des médias", qui permet de réserver à chaque mode d'exploitation d'une œuvre cinématographique - salles de cinémas, vidéo à la demande à l'acte, télévision payante, télévision gratuite, vidéo à la demande par abonnement - une fenêtre d'exploitation propre. L'article L. 231-1 du code du cinéma et de l'image animée fixe ainsi à quatre mois le délai laissé aux salles de cinéma pour exploiter une œuvre cinématographique avant son exploitation sous forme de vidéogrammes à la vente ou à la location.

Le présent article doit permettre au président du CNC de déroger à ces différents délais d'exploitation s'agissant des œuvres cinématographiques déjà exploitées en salles de cinéma à la date du 14 mars 2020, afin de permettre leur exploitation sous d'autres formes sans attendre l'expiration du délai alloué aux salles de cinéma, temporairement fermées en raison de la crise sanitaire.

IV. UNE DISPOSITION ORGANIQUE POUR ÉVITER L'ENGORGEMENT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le projet de loi organique comporte un **article unique** qui tend à suspendre, jusqu'au 30 juin 2020, **trois délais** encadrant la transmission et le jugement des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) :

– les deux délais de trois mois laissés au Conseil d’État et à la Cour de cassation pour se prononcer sur une QPC avant que celle-ci ne soit automatiquement transmise au Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ ;

– le délai, de trois mois également, dont le Conseil constitutionnel dispose pour statuer sur les QPC qui lui sont transmises ⁽²⁾.

1. La question prioritaire de constitutionnalité

Introduite par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, mise en œuvre selon les modalités définies par la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l’application de l’article 61-1 de la Constitution et entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010, la QPC permet à un justiciable de soutenir, lors d’une instance à laquelle il est partie, qu’une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution lui garantit.

La procédure fait intervenir le Conseil d’État et la Cour de cassation qui, pour leurs ordres de juridiction respectifs, décident si la question mérite d’être transmise au Conseil constitutionnel ⁽³⁾. Ce filtre s’accompagne de délais destinés à garantir un examen rapide des QPC, conformément à leur caractère « prioritaire » et aux termes de l’article 61-1 de la Constitution selon lequel « *le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d’État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé* ».

Ce délai a été fixé à trois mois par la loi organique précitée, tant dans le cas où la question est soumise au « filtrage » du Conseil d’État ou de la Cour de cassation par une juridiction relevant de leur ordre ⁽⁴⁾ que dans celui où elle est soulevée directement lors d’une instance pendante devant eux ⁽⁵⁾. Il s’agit d’un **délai impératif**, à peine de dessaisissement : à défaut, la question est automatiquement transmise au Conseil constitutionnel ⁽⁶⁾. Une telle situation est extrêmement rare depuis la création de la QPC ⁽⁷⁾.

Une fois saisi, le Conseil constitutionnel dispose de trois mois pour statuer ⁽⁸⁾. À la différence du précédent, ce **délai est indicatif**. La Constitution n’imposait pas à la loi organique de fixer une telle échéance dont le non-respect

(1) *Articles 23-4 et 23-5 de l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.*

(2) *Article 23-10 de l’ordonnance précitée.*

(3) *Le Conseil d’État et la Cour de cassation se fondent sur trois critères cumulatifs : si la disposition critiquée est bien applicable au litige ; si elle n’est pas déjà été déclarée conforme à la Constitution ; si la question est nouvelle ou sérieuse.*

(4) *Article 23-4 de l’ordonnance précitée.*

(5) *Article 23-5 de l’ordonnance précitée.*

(6) *Article 23-7 de l’ordonnance précitée.*

(7) *C’est arrivé à quatre reprises, la dernière fois en 2018 à l’occasion de la décision n° 2018-729 QPC du 7 septembre 2018, Société Tel and Com.*

(8) *Article 23-10 de l’ordonnance précitée.*

n'est assorti d'aucune sanction : la décision rendue hors délai demeure pleinement valide ⁽¹⁾.

2. Le desserrement des délais

L'étude d'impact annexée au projet de loi organique indique expressément que « *la propagation du virus covid-19 est susceptible de perturber [...] le bon fonctionnement et la célérité ordinaire des juridictions, en particulier la tenue de leur formation collégiale* ».

De fait, les juridictions faitières ont déjà été conduites à annuler des séances de jugement et à réordonnancer leurs travaux. Dans ces circonstances exceptionnelles, elles sont susceptibles de rencontrer des difficultés pour respecter le délai organique d'examen en trois mois des QPC qui leurs sont soumises ⁽²⁾.

La question peut aussi se poser au Conseil constitutionnel, certes avec moins de conséquences ⁽³⁾.

L'**article unique du projet de loi organique** propose donc de suspendre jusqu'au 30 juin 2020 le délai de trois mois imparti au Conseil d'État et à la Cour de cassation pour se prononcer sur la transmission d'une QPC au Conseil constitutionnel. Serait également suspendu, jusqu'à la même date, le délai de trois mois dont dispose le Conseil constitutionnel pour rendre sa décision.

Cette dérogation exceptionnelle découle de la même préoccupation que les mesures figurant dans le projet de loi ordinaire et habilitant le Gouvernement à suspendre ou proroger certains délais de procédure devant les juridictions administratives et judiciaires.

La conciliation que propose le Gouvernement entre l'obligation posée par l'article 61-1 de la Constitution pour les juridictions suprêmes de statuer sur les QPC « dans un délai déterminé » et les exigences de bonne administration de la justice est équilibrée. Les droits des justiciables ne sont par ailleurs aucunement affectés.

(1) *Le seul cas de dépassement de ce délai s'est produit dans des circonstances particulières : la décision n° 2013-314 QPC a été rendue le 14 juin 2013 à la suite d'une transmission par la Cour de cassation le 27 février 2013 ; le dépassement du délai s'explique par une saisine préjudicielle de la Cour de Justice de l'Union européenne.*

(2) *La Cour de cassation et le Conseil d'État examinent en moyenne plus d'une vingtaine de décisions par mois chacun.*

(3) *Le Conseil constitutionnel statue environ deux fois par semaine sur des QPC. Le délai moyen de jugement est de 74 jours, soit environ deux mois et demi. On peut observer que, à ce jour, le délai de trois mois a d'ores et déjà été dépassé pour deux affaires qui auraient dû être jugées au plus tard le 19 mars 2020 (décisions n° 2019-832 et 2019-833 QPC).*

V. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

1. Une attention particulière portée au bon fonctionnement des collectivités territoriales en temps de crise sanitaire

a. L'encadrement de l'organisation du second tour

Pour plus de clarté, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement du rapporteur aux termes duquel le **décret de convocation** des électeurs pour le second tour des élections municipales est publié au moins un mois avant la date du scrutin.

Un amendement du rapporteur adopté par la commission des Lois a également permis au Gouvernement d'organiser les élections municipales à une date différente en **Polynésie française** et en **Nouvelle-Calédonie**, considérant que ces territoires ne se trouvaient pas dans des conditions sanitaires comparables à celles du continent européen.

Toujours sur la proposition du rapporteur, la commission des Lois a précisé :

– le délai dont disposent les candidats pour déposer leur **compte de campagne** auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ;

– les règles applicables à la **propagande**, notamment en ce qui concerne l'interdiction d'ouvrir un « numéro vert » et d'apposer des affiches en dehors des panneaux dédiés.

Enfin, le Sénat a entendu **fixer le délai de dépôt des candidatures pour le second tour au plus tôt** et à autoriser les dépôts par voie dématérialisée pour favoriser la distanciation sociale dans la lutte contre l'épidémie en cours. La commission des Lois avait initialement fixé cette date au mardi 24 mars sur proposition de son rapporteur ; les sénateurs ont retenu en séance publique la date du mardi 31 mars en adoptant un amendement de M. Patrick Kanner sous-amendé par le rapporteur. Le Gouvernement s'est prononcé défavorablement au fait de retenir une date à ce point rapprochée du premier tour, de surcroît **dans une période de confinement et alors que plusieurs candidats sont touchés par l'épidémie**, en soulignant qu'il serait plus cohérent de lier le dépôt des candidatures pour le second tour audit second tour plutôt qu'au premier.

En cohérence avec cette dernière modification apportée à l'article 1^{er}, un amendement du rapporteur à l'article 2 a interdit au Gouvernement de revenir sur cette date dans le cadre de l'habilitation à légiférer par ordonnance qu'il sollicite pour édicter les mesures d'organisation du second tour de l'élection municipale.

b. Une prorogation étendue des conseils municipaux en fonction avant le premier tour du 15 mars 2020

À l'initiative du rapporteur, le Sénat a souhaité simplifier les règles relatives à la prorogation des conseils municipaux dans le cas où le premier tour n'a pas permis leur renouvellement intégral.

La commission des Lois a souhaité **garantir la sincérité du second tour** dans les communes de moins de mille habitants en distinguant deux situations :

– celle dans laquelle le conseil municipal a été élu au complet dès le premier tour et peut entrer normalement en fonction sans délai ;

– celle dans laquelle le conseil municipal n'est que partiellement renouvelé, hypothèse dans laquelle les mandats des actuels conseillers municipaux seraient prolongés à titre transitoire. Les conseillers municipaux élus au premier tour entreraient en fonction au lendemain du second tour. La même situation serait appliquée aux élus du VII^e arrondissement de Paris (le seul arrondissement à avoir désigné ses élus dès le premier tour) de façon à garantir l'unité du conseil de Paris.

Ce mécanisme a été complété en séance publique par un amendement du rapporteur bénéficiant du soutien du Gouvernement, amendement motivé par la **recommandation du comité national scientifique d'éviter toute réunion des conseils municipaux** au vu de la progression de l'épidémie de Covid-19. **L'entrée en fonction des conseillers municipaux élus au premier tour se trouve repoussée à une date fixée par décret**, aussitôt que la situation sanitaire le permet au regard de l'analyse du comité national scientifique. Un sous-amendement du Gouvernement adopté avec le soutien du rapporteur a limité cette date au 30 juin au plus tard. En conséquence, **les anciens conseils et exécutifs municipaux sont prorogés jusqu'à cette entrée en fonction des nouveaux élus**.

Comme l'a souligné le rapporteur du Sénat, la situation des conseillers municipaux élus le 15 mars 2020 n'est pas sans rappeler celle des députés européens surnuméraires élus en mai 2019 mais entrés en fonction en février 2020, après le *Brexit*⁽¹⁾. La formule employée alors, selon laquelle **le statut des candidats élus dont l'entrée en fonction est différée ne confère ni les droits ni les obligations normalement attachées à leur mandat**, et qui reporte à leur entrée en fonction l'application du régime légal des incompatibilités, a été ajoutée dans un nouveau VII *bis* A de l'article 1^{er} par un amendement du rapporteur.

c. Une simplification du régime transitoire de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale

La commission des Lois du Sénat a pris acte des situations différentes dans lesquelles pouvaient se trouver les conseils municipaux – totalement renouvelés,

(1) Loi n° 2019-487 du 22 mai 2019 relative à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019.

partiellement renouvelés, non renouvelés – en application des dispositions du projet de loi initial régissant leur organisation. En adoptant un amendement du rapporteur, elle a défini des règles strictes pour composer en conséquence les conseils communautaires selon des modalités transitoires.

En séance publique, sur proposition du rapporteur et avec l’avis favorable du Gouvernement, le Sénat a opté pour des dispositions en cohérence avec la décision de repousser au plus tard au mois de juin 2020 l’entrée en fonction des conseillers municipaux élus le 15 mars 2020. Le mandat des conseillers communautaires en exercice étant prolongé comme celui des conseillers municipaux en exercice, il n’existe plus de difficulté quant à la composition de l’organe délibérant. Dans l’hypothèse où le nombre de sièges alloué à certaines communes aurait évolué, c’est en référence au tableau que seraient désignés des conseillers supplémentaires ou exclus des conseillers devenus surnuméraires. Le bureau de l’EPCI est également prolongé, le président étant remplacé par un vice-président en cas de perte de son mandat à l’occasion de l’élection du 15 mars 2020. Toutes ces dispositions s’appliquent également aux établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris.

Ces mesures transitoires permettent d’éviter les réunions obligatoires de l’organe délibérant alors que sévit l’épidémie de Covid-19 : celles-ci se trouvent repoussées à une date consécutive à la première réunion des conseils municipaux, donc à l’été 2020, et ces conseils sont dispensés de l’obligation légale de délibérer sur le montant des indemnités de leurs membres dans le délai de trois mois suivant leur installation.

Dans cette même logique, un amendement du rapporteur adopté par la commission des Lois a prévu la prolongation de droit des mandats des représentants des communes et des groupements de communes au sein d’organismes externes jusqu’à la désignation de leurs successeurs par l’organe délibérant.

d. Un assouplissement des règles de fonctionnement des collectivités territoriales

Le Sénat a adopté plusieurs amendements pour limiter les obligations de réunion et de contact physique susceptibles de s’imposer aux élus locaux alors qu’une limitation des interactions est attendue de l’ensemble de la population.

i. Pour les communes en conséquence du report du second tour des élections municipales

En adoptant **l’article 1^{er} bis** issu d’un amendement du rapporteur, la commission des Lois a, à titre dérogatoire dans le cadre des élections municipales du printemps 2020 :

– autorisé le conseil municipal à se réunir en dehors de la commune, dans un lieu permettant de préserver la santé des élus et des agents ;

– abaissé l'exigence de **quorum** des conseillers municipaux présents à un tiers des membres du conseil municipal, contre la moitié aujourd'hui ;

– porté d'un à deux le **nombre de pouvoirs** que peuvent recevoir les conseillers municipaux ;

– permis le report à une séance ultérieure de la lecture et de la remise de la charte de l'élu local aux membres du conseil municipal ;

– réputé le conseil municipal réuni pour l'élection de l'exécutif de la commune lorsque les conseillers municipaux sont invités à voter à l'urne ou lorsqu'est mis en place un dispositif sûr de **vote électronique**.

En séance publique et contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a également autorisé le recours au **vote par correspondance**. Il a prévu, avec le soutien du Gouvernement, l'application sur l'ensemble du territoire national de ces évolutions.

ii. Pour l'ensemble des collectivités territoriales

Ayant adopté une série de mesures destinées à faciliter le fonctionnement des communes et des intercommunalités face à la propagation du Covid-19 sur le territoire national, le Sénat a jugé pertinent d'étendre certaines de ces dérogations à l'ensemble des collectivités territoriales pour cette période troublée. Il a adopté, à cette fin, deux amendements du rapporteur (devenus les articles 7 A et 7 B) qui prévoient :

– de réduire de la moitié au tiers des membres en exercice des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics le **quorum** applicable pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire. Parallèlement, chaque membre présent pourrait détenir deux **pouvoirs** au lieu d'un (**article 7 B**) ;

– de compléter une habilitation sollicitée à l'article 7 par le Gouvernement au titre de l'article 38 de la Constitution pour faciliter le fonctionnement des collectivités territoriales pendant l'épidémie par des dispositions dérogatoires relatives à l'adoption du budget et à l'arrêté du compte administratif, dont la date limite se trouve repoussée au 31 juillet. Jusqu'à l'adoption du budget, **l'exécutif est autorisé à engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement**, même sans autorisation de l'assemblée délibérante et dans la limite des sept douzièmes des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent ⁽¹⁾ (**article 7 A**).

(1) Dans les communes et les établissements publics de coopération intercommunale dont le conseil n'a pas été intégralement renouvelé à l'issue du premier tour, et où l'ancien exécutif est maintenu en fonctions provisoirement, la rédaction issue des travaux de la commission des Lois ramenait cette limite de sept douzièmes à un tiers. Cette amodiation a été supprimé en séance publique sur proposition du rapporteur, la prolongation des fonctions de l'ancien exécutif étant devenu le principe pour la gestion des EPCI jusqu'à l'été 2020.

e. L'accompagnement du report des élections consulaires pour les Français de l'étranger

Le Sénat a souhaité accompagner le report des élections consulaires prévu à l'article 3 du projet de loi en adoptant deux amendements de M. Frassa en commission des Lois :

– l'un prévoyant le maintien des procurations déjà enregistrées pour les élections consulaires initialement prévues ;

– l'autre demandant que le rapport remis au Parlement le 10 mai 2020 au plus tard aborde l'éventualité d'un nouveau report des élections consulaires ainsi que ses conséquences sur les élections sénatoriales qu'il pourrait alors falloir reporter à leur tour.

f. La ratification des ordonnances prises en application des dispositions précédentes

Les articles 2 et 3 du projet de loi autorisent le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi pour l'organisation des élections municipales, communautaires et consulaires.

La commission des Lois du Sénat a adopté deux amendements, l'un présenté par le rapporteur à l'article 2 et l'autre par M. Frassa à l'article 3, imposant au Gouvernement le dépôt d'un projet de loi de ratification au plus tard un mois après la publication des ordonnances. Le Parlement sera ainsi plus facilement en capacité de se saisir de leur contenu avant la tenue des opérations électorales au mois de juin 2020, et d'en **modifier les dispositions** s'il le juge opportun.

En séance publique, le Sénat a consenti à une **habilitation supplémentaire** pour permettre au Gouvernement de définir les modalités d'organisation de l'élection des maires, des adjoints aux maires, des présidents et vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

2. Un meilleur encadrement de l'état d'urgence sanitaire

a. Les modifications apportées à l'article 5 sur l'état d'urgence sanitaire

Lors de l'examen du projet de loi en commission, le Sénat, à l'initiative de son rapporteur, a adopté plusieurs amendements à l'article 5 visant à compléter l'état d'urgence sanitaire. Il a également adopté un amendement rédactionnel de Mme Nathalie Delattre.

Ces amendements ont :

– supprimé la distinction entre circonscriptions et zones, qui existe dans la loi du 3 avril 1955 précitée, mais qui n'apparaît pas pertinente en l'espèce ;

– énuméré, à l'article L. 3131–23, les mesures susceptibles d'être prescrites par le Premier ministre lorsque l'état d'urgence sanitaire est déclaré ⁽¹⁾ ;

– énuméré, à l'article L. 3131–24, les mesures susceptibles d'être prises par le ministre de la santé. Il s'agit de toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé, à l'exception des mesures prévues à l'article L. 3131-23, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-20 ;

– procédé à plusieurs modifications d'amélioration rédactionnelle ;

– précisé que le comité scientifique réuni en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire est dissous lorsque celui-ci prend fin ;

– renvoyé la définition des sanctions encourues en cas de violation des mesures prescrites, le champ contraventionnel relevant du domaine réglementaire.

Lors de la séance publique, le Sénat a adopté un amendement de M. Philippe Kanner et des membres du groupe Socialistes et républicain visant à préciser que les mesures individuelles de restriction des droits et libertés constitutionnellement garantis appliquées dans le cadre du régime spécifique d'exception sanitaire font l'objet d'une information sans délai du procureur de la République.

b. L'énumération des mesures pouvant être prises par le Premier ministre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

Lors de l'examen du projet de loi en commission a été adopté, à l'initiative du rapporteur, un amendement énumérant, à l'article L. 3131–23, les mesures susceptibles d'être prescrites par le Premier ministre lorsque l'état d'urgence sanitaire est déclaré.

Le Sénat a ainsi énuméré sept grandes catégories de mesures visant à :

(1) Le Sénat a ainsi énuméré sept grandes catégories de mesures visant à :

- restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret ;
- interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements justifiés par des besoins familiaux, professionnels ou de santé impérieux ;
- ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ;
- ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens de l'article 1^{er} du règlement sanitaire international de 2005, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ;
- ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services essentiels aux besoins de la population ;
- limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ;
- ordonner la réquisition de tous biens et services nécessaires à la lutte contre l'épidémie du covid-19 ainsi que de toute personne nécessaire au fonctionnement de ces services ou à l'usage de ces biens, l'indemnisation de ces réquisitions étant régie par le code de la défense.

– **restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules** dans les lieux et aux heures fixés par décret ;

– **interdire aux personnes de sortir de leur domicile**, sous réserve des déplacements justifiés par des besoins familiaux, professionnels ou de santé impérieux ;

– ordonner des mesures ayant pour objet la **mise en quarantaine**, au sens de l'article 1^{er} du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ;

– ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens de l'article 1^{er} du règlement sanitaire international de 2005, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ;

– ordonner la **fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public**, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services essentiels aux besoins de la population ;

– **limiter ou interdire les rassemblements** sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ;

– ordonner la **réquisition de tous biens et services nécessaires à la lutte contre l'épidémie du covid-19** ainsi que de toute personne nécessaire au fonctionnement de ces services ou à l'usage de ces biens. L'indemnisation de ces réquisitions est régie par le code de la défense.

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement, sous-amendé par la commission des Lois malgré l'avis défavorable du Gouvernement, visant à compléter cette énumération pour donner au Premier ministre le pouvoir de 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 ⁽¹⁾. Le Conseil national de la consommation sera informé des mesures prises en ce sens. D'autres mesures restreignant la liberté d'entreprendre pourraient intervenir, par exemple des autorisations voire des obligations de fabriquer certains produits, comme du gel hydro-alcoolique, à l'instar de l'autorisation donnée aux pharmacies d'officine ;

– permettant la **mise à disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de l'épidémie**.

(1) Ces mesures sont utiles en temps de crise sanitaire, comme l'illustre le décret n° 2020-197 du 5 mars 2020 relatif aux prix de vente des gels hydro-alcooliques. Cette mesure, prise sur le fondement du troisième alinéa de l'article L.410-2 du code du commerce, a pris la forme d'un décret en Conseil d'État après consultation du Conseil national de la consommation. Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, elle pourrait faire l'objet d'un décret simple.

c. L'extension des personnels habilités à constater les infractions

Lors de la séance publique, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des Lois, visant à :

– **étendre le champ de la contravention** créée à l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, consistant à violer les interdictions ou obligations édictées par les autorités administratives dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ou les mesures d'urgence prises par le ministre de la santé en cas de menace sanitaire grave sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. C'est sur le fondement ces dispositions qu'ont été prises les mesures intervenues depuis le début de la crise sanitaire liées au COVID-19 ;

– **conférer aux agents de police municipale**, gardes-champêtres, agents de la ville de Paris chargés d'un service de police, contrôleurs de la préfecture de police et agents de surveillance de Paris **la compétence pour constater ces contraventions**, dès lors qu'elles ne nécessitent pas d'actes d'enquête particuliers.

– prévoir la **possibilité de l'exécution d'office**, par l'autorité administrative, des mesures prises en cas de menace sanitaire grave par le ministre de la santé ou les préfets sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, comme le projet le prévoit pour les mesures qui seront prises sur le fondement de l'état d'urgence sanitaire.

d. Une habilitation à légiférer par ordonnance afin d'adapter le dispositif de l'état d'urgence sanitaire aux collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie

Lors de la séance publique, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement portant article additionnel (**article 5 bis A**), avec l'avis favorable de la commission des Lois, visant à habilitier le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans un délai de deux mois à compter de la publication de la loi, les mesures d'adaptation destinées à adapter le dispositif de l'état d'urgence sanitaire dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française, Wallis-et-Futuna) et en Nouvelle-Calédonie.

e. Une première déclaration de l'état d'urgence sanitaire par la loi

La commission des Lois, également à l'initiative de son rapporteur, a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 5 afin de **déclarer l'état d'urgence sanitaire à compter de l'entrée en vigueur de la loi, pour une période de deux mois (article 5 bis)**.

Au regard de la situation sanitaire et des mesures réglementaires d'ores et déjà prises par le Gouvernement pour gérer l'épidémie du covid-19, il apparaissait en effet inutilement complexe de revenir devant le Parlement avant le délai maximal d'un mois, alors même que les conditions de sa convocation sont difficiles dans un

tel contexte. Cette disposition transitoire, dérogatoire aux conditions posées par le nouvel article L. 3131-21, paraît justifiée par les circonstances de l'espèce et n'aura pas vocation à se reproduire à l'avenir.

Au terme de cette première déclaration de l'état d'urgence sanitaire pour deux mois, la prorogation de l'état d'urgence sanitaire ne pourra intervenir que par la loi.

f. Un régime temporaire, prévu pour une durée d'un an

La commission des Lois, toujours à l'initiative de son rapporteur, a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 6 afin de **rendre temporaire – jusqu'au 1^{er} avril 2021 – le nouveau régime juridique d'état d'urgence sanitaire.**

Le Sénat a en effet considéré qu'on « *ne saurait complètement se satisfaire de la définition d'un tel régime dans l'urgence, qui nécessiterait un travail de consultation plus approfondi par le Parlement.* » ⁽¹⁾

Dès lors, l'**article 6 bis** rend ces dispositions temporaires, pour une période d'un an, à l'issue de laquelle elles ne pourront être pérennisées que par le Parlement, le cas échéant avec les modifications qui apparaîtront nécessaires au regard de l'expérience des premiers mois d'application.

g. Des mesures permettant d'adapter le système de santé

Lors de la séance publique, le Sénat a adopté deux amendements de M. Philippe Mouiller, avec l'avis favorable de la Commission et du Gouvernement :

– un amendement à l'article 5, visant à étendre les garanties assurées par l'établissement public de santé, dans le seul cas de l'urgence sanitaire, aux professionnels de santé y exerçant à titre bénévole. En effet, le caractère limitatif des catégories de praticiens composant le personnel médical des établissements publics de santé, qui ne mentionne pas la possibilité d'un exercice à titre bénévole, rend actuellement incertaine la possibilité d'autoriser ce mode d'exercice ;

– un amendement portant article additionnel après l'article 6 afin de permettre aux fondations hospitalières de soutenir les établissements publics de santé, notamment via le financement de matériels et d'action de soins, et ainsi leur permettre de concourir à la lutte contre l'épidémie du virus Covid-19 (**article 6 bis A**).

(1) Exposé sommaire de l'amendement COM-32 de M. Philippe Bas.

3. De nombreux amendements au titre III relatif aux mesures nécessaires à la gestion de la crise

Si la commission des Lois du Sénat a apporté un nombre limité de modifications au titre III du projet de loi ordinaire, l'examen en séance publique a donné lieu à l'adoption d'un grand nombre de précisions à l'initiative du Gouvernement.

a. Des précisions ponctuelles adoptées en commission des Lois

À l'exception des amendements portant articles additionnels devenus les articles 7 A et 7 B du projet de loi, qui ont été précédemment évoqués dans le cadre des évolutions apportées au titre I^{er}, la commission des Lois a adopté **douze amendements** portant sur les dispositions du titre III du projet de loi.

Neuf d'entre eux, à l'initiative du rapporteur ou du rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales, sont de nature rédactionnelle ou corrigent des erreurs matérielles.

Trois autres amendements apportent des modifications substantielles au projet de loi :

– un amendement du rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales a modifié, à l'article 7, l'habilitation sollicitée par le Gouvernement pour permettre à un employeur de **fixer unilatéralement les congés d'un salarié**, en précisant que cette possibilité ne saurait porter sur plus de **six jours ouvrables** ;

– un amendement du rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales a circonscrit, à l'article 7, les mesures à prendre par ordonnance sur les **gardes d'enfant** pour qu'elles se limitent à des dispositifs **exceptionnels liés à la lutte contre l'épidémie**, précisant que les dispositions relatives aux modes de garde concernent les parents dont l'activité professionnelle est maintenue sur leur lieu de travail et dans le seul contexte de fermeture des structures d'accueil du jeune enfant visant à limiter la propagation ;

– un amendement du rapporteur a précisé, à l'article 7, l'habilitation donnée au Gouvernement pour déroger aux règles de fonctionnement et de gouvernance des **collectivités territoriales** et de leurs établissements publics, en autorisant explicitement, à titre provisoire, la réunion des assemblées délibérantes et des organes exécutifs collégiaux par **téléconférence**.

b. Des modifications plus nombreuses adoptées en séance publique

En séance publique, le Sénat a adopté dix-neuf amendements présentés par le Gouvernement et bénéficiant d'un avis favorable du rapporteur sur les dispositions du titre III, afin :

– de donner au Gouvernement la possibilité d'étendre et d'adapter les diverses ordonnances prévues à l'article 7 aux collectivités d'outre-mer ;

– de faire bénéficier des mesures d’accompagnement économique envisagées les associations, et non les seules personnes morales exerçant une activité économique ;

– de permettre aux collectivités d’outre-mer d’abonder le fonds de financement des aides directes ou indirectes aux entreprises dont la viabilité est mise en cause, de sorte que les entreprises ultramarines puissent également solliciter l’accompagnement prévu ;

– de permettre l’adaptation de manière temporaire du régime social applicable aux indemnités versées dans le cadre de l’activité partielle en simplifiant leurs modalités de calcul ;

– de permettre aux entreprises des secteurs particulièrement nécessaires à la sécurité de la nation ou à la continuité de sa vie économique et sociale de déroger, non seulement aux règles du code du travail, mais aussi de toutes les autres ;

– de permettre au Gouvernement d’adapter par ordonnances les durées d’attribution des revenus de remplacement auxquels ont droit les travailleurs involontairement privés d’emploi afin de tenir compte des conséquences sur le marché du travail de l’épidémie de Covid -19 ;

– d’assouplir les règles applicables aux structures organisant des séjours de mineurs à caractère éducatif, en particulier les colonies de vacances, aux fins de leur assurer une pérennité économique ;

– de déroger à l’article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 qui fixe le régime de responsabilité des comptables publics, afin de permettre une plus grande rapidité dans la chaîne de la dépense publique ;

– de permettre à l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale de consentir des prêts et avances aux organismes gérant un régime complémentaire obligatoire de sécurité sociale, afin de palier l’interruption de la collecte des cotisations ;

– de préciser que non seulement les délais, mais aussi les procédures de dépôt et de traitement des déclarations et demandes présentées aux autorités administratives puissent être adaptés par ordonnance à la situation créée par l’épidémie ;

– de permettre, pour trois mois ou six mois, l’allongement de la durée des détentions provisoires et des assignations à résidence sous surveillance électronique afin de bénéficier d’un délai étendu pour les audiences, mais aussi pour l’achèvement des instructions en cours ;

– d’étendre la durée de la détention provisoire et de l’assignation à résidence sous surveillance électronique de trois mois pour les affaires délictuelles en

première instance ou de six mois pour les affaires criminelles ainsi que pour les affaires délictuelles en appel ;

– d’étendre le champ d’application personnel et matériel des mesures relatives aux délibérations des organes dirigeants et des assemblées, ainsi que des mesures relatives à la comptabilité, aux entités dépourvues de la personnalité morale et à celles qui ne sont pas régies par le droit des sociétés ;

– d’autoriser les autorités compétentes à prendre toutes mesures relevant du code de la santé publique et du code de la recherche afin de simplifier et d’accélérer la recherche fondamentale et clinique visant à lutter contre l’épidémie ;

– d’adapter les règles de financement des établissements de santé, qui relèvent d’une tarification en fonction de l’activité réalisée, de manière à alléger leurs tâches tout en sécurisant leur financement ;

– de dispenser les projets d’ordonnance pris sur le fondement de l’article 7 du projet de loi ordinaire de toute consultation obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire ;

– d’habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures adaptant, aux fins de limiter la propagation du virus parmi les personnes participant à la conduite et au déroulement des instances, les règles relatives aux modalités de saisine de la juridiction et d’organisation du contradictoire devant toutes les juridictions, y compris pénales ;

– d’introduire dans le projet de loi un nouvel article 7 *bis* selon lequel, par exception à l’article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 instaurant une contractualisation financière entre l’État et les collectivités territoriales, les dépenses réelles de fonctionnement engagées par les collectivités au titre de l’année 2020 ne soient pas comparées au montant contractualisé ou arrêté en 2018, et ne puissent donc pas faire l’objet d’une reprise financière en cas de dépassement de la trajectoire ;

– d’écarter l’application des dispositions prévues à l’article 9 aux universités dont les conseils ont été renouvelés et dont seul le président reste à désigner, ce qui peut avoir lieu par voie électronique.

4. Un nouveau titre IV consacré au contrôle parlementaire

La commission des Lois du Sénat a inséré dans le projet de loi ordinaire un **nouveau titre V** relatif au fonctionnement du Parlement dans la période marquée par la lutte contre l’épidémie. Il se compose de deux articles :

– issu de quatre amendements identiques de Mmes Eustache-Brinio et Delattre et de MM. Jacquin et Delahaye, l’**article 12** prolonge de deux mois, dans la limite du 30 septembre 2020, les travaux des commissions d’enquête en cours

afin de leur permettre d’achever leurs investigations dans de bonnes conditions. Il n’a fait l’objet d’**aucun amendement en séance publique** ;

– issu d’un amendement du rapporteur, l’**article 13** rétablit un contrôle parlementaire de l’état d’urgence sanitaire qu’avait disjoint le Conseil d’État. L’Assemblée nationale et le Sénat pourront demander aux autorités administratives communication de toute mesure prise ou mise en œuvre en application de la présente loi, et requérir toute information complémentaire en ce qui concerne le contrôle et l’évaluation de ces mesures ainsi que les conséquences sanitaires de l’épidémie. L’amendement de suppression déposé par le Gouvernement en séance publique n’a pas convaincu le Sénat.

5. Un projet de loi organique adopté sans modification par le Sénat

L’article unique du projet de loi organique n’a fait l’objet d’aucun amendement au cours de son examen par le Sénat, en commission des Lois comme en séance publique.

VI. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS

1. L’aménagement des dispositions relatives au report du second tour des élections municipales

La Commission a considéré que les dispositions du projet de loi transmis par le Sénat apportaient pour l’essentiel une solution adéquate aux difficultés soulevées par le report du second tour des élections municipales. Elle s’est donc attachée à parfaire ce titre Ier par l’adoption de huit amendements :

– un amendement de Mme Batho à l’article 1^{er} rappelant explicitement les **circonstances très exceptionnelles**, liées à l’épidémie de covid-19, qui ont amené le Président de la République à prendre cette décision sans précédent dans l’histoire politique récente ;

– deux amendements identiques de votre rapporteure et de Mme Panot à l’article 1^{er} **revenant sur la décision du Sénat de contraindre un dépôt des candidatures pour le second tour des élections municipales au plus tard le mardi 31 mars**, considérant que la crise sanitaire que traversait le pays imposait un gel de la campagne électorale que l’engagement des discussions sur la fusion des listes dans les différentes communes ne pourrait que rallumer. Un amendement de cohérence de la rapporteure a été adopté à l’article 2 pour rétablir la possibilité pour le Gouvernement, dans le cadre d’une ordonnance, de déterminer la date limite du dépôt des candidatures pour le second tour ;

– un amendement de cohérence de Mme Batho, à l’article 1^{er}, prenant en compte la création d’un comité de scientifiques à l’article 5 ;

– un amendement de la rapporteure à l'article 3 supprimant l'évaluation, dans le cadre d'un rapport remis au Parlement sur les conditions de tenue des élections des représentants des Français de l'étranger en juin prochain, des **incidences d'un éventuel second report sur l'organisation des élections sénatoriales de l'automne 2020**. Cette dimension juridique est déjà bien connue et, de surcroît, ne semble pas trouver place dans un document épidémiologique ;

– deux amendements de la rapporteure aux articles 1^{er} *bis* et 7 B du projet de loi fermant tout recours possible au **vote à distance, par correspondance et par voie électronique** lors de la première réunion du conseil municipal en période de crise sanitaire, et ouvrant cette perspective pour l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements dans leur procédure de délibération. La Commission a estimé que les votes pour lesquels la loi exige une procédure de scrutin secret exigeait la présence physique des votants, tandis que les scrutins ordinaires habituellement réalisés à main levée pouvaient plus facilement bénéficier de ces modalités propres à favoriser la distanciation des personnes alors que le pays est parcouru par une épidémie meurtrière.

2. L'état d'urgence sanitaire : des modifications essentiellement techniques

À l'article 5, la Commission a adopté un amendement de M. Eric Diard procédant à une amélioration rédactionnelle et un amendement de précision de Mme Mathilde Panot.

Sur proposition de votre rapporteure, la Commission a adopté un amendement visant à aménager la possibilité pour le Gouvernement de mettre fin de manière anticipée à l'état d'urgence sanitaire si la situation sanitaire s'améliorait suffisamment dans les deux prochains mois. Cette mesure est prévue dans le cadre général prévu à l'article 5 du présent projet de loi mais uniquement dans le cas d'une loi de prorogation (et non pas dans le cadre d'une loi de déclaration, comme c'est le cas à l'article 5 *bis*).

3. De rares modifications aux mesures nécessaires à la gestion de la crise

Outre la précision apportée aux modalités de délibération des collectivités territoriales à l'article 7 B, déjà évoquée avec les mesures relatives au report du second tour des élections municipales, la Commission a adopté trois amendements à l'article 7 avec l'avis favorable de votre rapporteure :

– un amendement de M. Cédric Roussel aux termes duquel l'adaptation des règles prévues par le code de la commande publique couvre non seulement les délais de paiement, l'exécution et la résiliation, mais aussi la passation des contrats publics ;

– un amendement de M. Fabien Roussel indiquant que le report des loyers et factures dont peuvent bénéficier certaines entreprises pendant la crise sanitaire

pouvait revêtir un caractère intégral, c'est-à-dire porter sur l'intégralité des sommes dues pour une période donnée ;

– un amendement de M. Charles de Courson précisant que ce même report ou étalement des loyers et factures devait bénéficier aux microentreprises, conformément à la typologie établie par le décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique.

4. Le projet de loi organique et les dispositions relatives au contrôle parlementaire demeurés inchangés

La Commission a adopté sans modification l'article unique du projet de loi organique ainsi que le titre IV du projet de loi ordinaire relatif au contrôle parlementaire.

*

* *

COMPTE-RENDU DES DÉBATS

Lors de ses réunions du vendredi 20 mars 2020, la Commission examine le projet de loi organique et le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (Mme Marie Guévenoux, rapporteur).

Lien vidéo : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8909709_5e749c5f3153f.commission-des-lois--mesures-d-urgence-pour-faire-face-a-l-epidemie-de-covid-19-20-mars-2020

Lien vidéo : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8910532_5e74c7e06a925.commission-des-lois--mesures-d-urgence-pour-faire-face-a-l-epidemie-de-covid-19-suite-20-mars-2020

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** le projet de loi organique et le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les textes figurant dans les documents annexés au présent rapport.*