

N° 381 (version provisoire)

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 mars 2020

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi (procédure accélérée) d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et sur le projet de loi organique (procédure accélérée) d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19,

Par M. Philippe BAS,

Sénateur

VERSION PROVISOIRE

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

Voir les numéros :

Sénat : 376, 377, 379, 380, 382 et 383 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE CRISE ÉPIDÉMIOLOGIQUE MAJEURE	6
II. LE REPORT DU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES ET COMMUNAUTAIRES.....	7
A. UN REPORT NÉCESSAIRE AU REGARD DU CONTEXTE ÉPIDÉMIOLOGIQUE	7
B. LE REPORT DU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES ET COMMUNAUTAIRES : UNE RÉPONSE PROPORTIONNÉE À UNE SITUATION INÉDITE	10
1. <i>Le respect des mandats acquis dès le premier tour</i>	<i>10</i>
a) La situation des élus concernés	10
b) L'organisation de la première réunion du conseil municipal.....	12
2. <i>Le report du second tour, avec comme corollaire, la prorogation des mandats.....</i>	<i>13</i>
a) La date du second tour.....	13
b) L'organisation du second tour.....	15
c) La prorogation du mandat des conseillers municipaux.....	15
C. TIRER LES CONSÉQUENCES DE CE REPORT SUR LES CONSEILS COMMUNAUTAIRES	16
1. <i>Plus de la moitié des conseils communautaires incomplètement renouvelés à l'issue du premier tour</i>	<i>16</i>
2. <i>La solution proposée par le Gouvernement : un conseil communautaire hybride et un exécutif provisoire</i>	<i>17</i>
3. <i>La position de la commission : gérer la transition en limitant le nombre des réunions obligatoires.....</i>	<i>19</i>
a) Maintenir en fonctions l'ancien exécutif lorsque le conseil communautaire n'a pas été intégralement renouvelé.....	19
b) Régler par la loi les difficultés provoquées par la variation du nombre de conseillers communautaires d'une commune, au lieu d'imposer la réunion du conseil municipal.....	19
c) Autoriser le report de la réunion d'installation des conseils communautaires intégralement renouvelés.....	20
D. DES MESURES D'ADAPTATION ET DE FACILITATION COMPLÉMENTAIRES.....	20
E. LE REPORT DES ÉLECTIONS CONSULAIRES POUR LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER.....	21
III. L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE : DONNER UNE BASE LÉGALE CONSOLIDÉE AUX MESURES DE CONFINEMENT.....	22
A. LA GESTION DE L'ÉPIDÉMIE DU COVID-19 : DES MESURES PRESCRITES SUR UNE BASE LÉGALE FRAGILE.....	22

B. LA PROPOSITION DU GOUVERNEMENT : LA CRÉATION D'UN DISPOSITIF PÉRENNE D'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE	23
1. Les conditions de déclenchement de l'état d'urgence sanitaire.....	23
2. Les mesures susceptibles d'être prescrites.....	23
C. LA POSITION DE LA COMMISSION : UN DISPOSITIF À ENCADRER	24
1. Des interrogations sur l'introduction, dans l'urgence, d'un dispositif pérenne	24
2. Une simplification des modalités de déclaration de l'état d'urgence sanitaire pour gérer l'épidémie du covid-19	25
3. Un encadrement plus strict des mesures pouvant être prescrites.....	25
4. Une clarification de la répartition des compétences entre autorités administratives.....	26
5. Les autres ajustements nécessaires	27
a) La simplification du régime de déclaration de l'état d'urgence	27
b) Le renvoi au pouvoir réglementaire de la définition des sanctions	27
IV. LES MESURES D'URGENCE ÉCONOMIQUE ET D'ADAPTATION À LA LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE.....	28
A. ASSURER LA CONTINUITÉ DU FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS ET DES JURIDICTIONS.....	28
1. En agissant sur les délais	29
2. En adaptant le fonctionnement de l'institution judiciaire	31
B. SIMPLIFIER LA VIE DES ENTREPRISES : UN ASSOUPPLISSEMENT PROVISOIRE BIENVENU DES PROCÉDURES	33
C. FACILITER LE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PENDANT L'ÉPIDÉMIE	33
D. DES MESURES UTILES DANS LE CHAMP ÉDUCATIF ET CULTUREL.....	35
1. L'accès aux formations, diplômes et concours	35
2. Le report d'élections universitaires.....	36
3. L'adaptation exceptionnelle de la chronologie des médias.....	36
E. RENFORCER LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE.....	37
1. Suivre l'application de la loi et de l'évolution de l'épidémie	37
2. La prolongation, à titre exceptionnel, des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires.....	38
V. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE : UN ASSOUPPLISSEMENT UTILE DES DÉLAIS D'EXAMEN DES QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ	38
A. DES DÉLAIS ORGANIQUES GARANTISSANT UN EXAMEN RAPIDE DES QPC	38
B. UN DESSERREMENT DES DÉLAIS LIMITÉ ET JUSTIFIÉ PAR LES CONSÉQUENCES DE L'ÉPIDÉMIE SUR L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS	40
EXAMEN EN COMMISSION.....	43
LA LOI EN CONSTRUCTION	45

L'ESSENTIEL

Réunie le 19 mars 2020, la commission des lois a adopté, sur le rapport de **Philippe Bas** (Les Républicains - Manche), **le projet de loi n° 376 (2019-2020) et le projet de loi organique n° 377 (2019-2020) d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.**

Au regard de la dégradation de la situation épidémiologique, ces textes poursuivent **trois principaux objectifs** :

- reporter la tenue du second tour des élections municipales et communautaires, qui devait se dérouler le 22 mars 2020 ;

- donner une base légale aux mesures de confinement de la population en créant un « état d'urgence sanitaire » ;

- habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour prendre des mesures d'urgence économique et d'adaptation contre l'épidémie.

La commission des lois a pleinement adhéré à l'objectif de ce projet de loi, dont les dispositions revêtent un caractère à la fois exceptionnel et transitoire. Elle a adopté 37 amendements sur le projet de loi afin d'assurer sa sécurité juridique et de prévoir de nouvelles mesures d'adaptation face au virus Covid-19.

Les huit principaux apports de la commission des lois

1. Assurer la **sincérité du second tour des élections municipales**, en fixant une date cohérente pour le dépôt des candidatures et en prolongeant le mandat des actuels conseillers municipaux lorsque le conseil municipal n'a pas été élu au complet dès le premier tour.

2. Permettre au Gouvernement d'organiser les élections municipales à une date différente en **Polynésie française** et en **Nouvelle-Calédonie**, en fonction des conditions sanitaires de chacun de ces territoires.

3. Prévoir des **précautions particulières pour la première réunion des conseils municipaux** afin de préserver la santé des élus et des agents de la commune.

4. Faciliter le **fonctionnement des assemblées délibérantes** des collectivités territoriales, par exemple en autorisant le recours aux téléconférences et en assouplissant le calendrier de la procédure budgétaire.

5. Garantir la **continuité du fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre** d'ici au second tour des élections municipales et communautaires et proroger le mandat des membres des structures de coopération comme les syndicats de communes ou les syndicats mixtes.

6. **Mieux encadrer l'état d'urgence sanitaire** afin de s'assurer de la proportionnalité des mesures prises et de la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis.

7. Donner un **caractère temporaire au dispositif de l'état d'urgence sanitaire**, qui pourrait ensuite être pérennisé par le Parlement.

8. Renforcer les **pouvoirs de contrôle du Parlement** pour suivre l'application de la présente loi mais également les conséquences sanitaires de l'épidémie de Covid-19.

I. UNE CRISE ÉPIDÉMIOLOGIQUE MAJEURE

Apparue en Chine en novembre 2019, l'épidémie de Covid-19 a déjà touché 194 213 personnes à travers le monde, pour 7 869 décès¹. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), **l'Europe constitue le nouvel épicode de l'épidémie**, avec une augmentation exponentielle du nombre de cas en Italie, en Espagne et en France.

Notre pays est en guerre face au Covid-19, qui constitue « la plus grave crise sanitaire qu'ait connue la France depuis un siècle »². 9 134 contaminations ont été recensées sur le territoire national, pour 244 décès³.

Comme le souligne le professeur Catherine Leport, infectiologue, *« cette infection est à dominante respiratoire avec des signes d'affections respiratoires hautes ou basses, les formes basses étant les plus graves car exposant à la survenue d'un syndrome de détresse respiratoire aiguë, c'est-à-dire une défaillance des fonctions respiratoires »⁴.*

Ce virus nécessite la mobilisation générale des soignants, dont l'engagement de chaque instant doit être salué, et, plus globalement, de tous les Français, qui doivent respecter les « gestes barrières » recommandés par les autorités sanitaires.

Il nécessite également de prendre des **mesures fortes de confinement** pour freiner la propagation de l'épidémie.

¹ Source : Santé publique France, au 18 mars 2020.

² Allocutions télévisées du Président de la République des 12 et 16 mars 2020.

³ Source : Santé publique France, au 18 mars 2020.

⁴ Compte rendu de la table ronde organisée par la commission des affaires sociales du Sénat sur les risques liés au Coronavirus covid-19 et les mesures prises par les pouvoirs publics pour lutter contre sa transmission, 26 février 2020.

Les principales mesures de lutte contre le Covid-19

Le 14 mars 2020, la lutte contre l'épidémie est entrée dans son **stade 3**. En conséquence, les commerces « non essentiels » ont fermé leurs portes et les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits¹.

Lors de son intervention télévisée du 16 mars 2020, **le Président de la République a annoncé un durcissement des conditions de confinement : à compter du 17 mars, 12 heures et jusqu'au 31 mars minimum, les déplacements hors du domicile sont interdits².**

Seules cinq exceptions sont prévues : trajets professionnels insusceptibles d'être différés, achat de fournitures de première nécessité ou nécessaires à l'activité professionnelle, déplacements pour motif de santé, déplacements pour un « *motif familial impérieux* » et déplacements « *brefs, à proximité du domicile, liés à l'activité physique individuelle des personnes [...] et aux besoins des animaux de compagnie* ». Les personnes concernées doivent se munir d'une attestation justifiant leur déplacement, sous peine d'amende.

Cette situation appelle sans conteste des mesures d'urgence pour assurer une lutte sanitaire efficace et adapter, pendant la durée de l'épidémie, certains dispositifs juridiques de permettre à la nation de faire face aux conséquences de cette crise sur le fonctionnement des institutions locales ainsi que sur l'économie tout entière.

II. LE REPORT DU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES ET COMMUNAUTAIRES

A. UN REPORT NÉCESSAIRE AU REGARD DU CONTEXTE ÉPIDÉMIOLOGIQUE

Le premier tour des élections municipales et communautaires s'est tenu, conformément à la date prévue par le décret de convocation des électeurs³, le 15 mars dernier.

Cette consultation a eu lieu en accord avec les préconisations du conseil scientifique placé auprès du ministre de la santé, **des mesures de prévention ayant été mises en œuvre dans chaque bureau de vote⁴.**

À cette occasion, les présidents de bureau de vote et les assesseurs ont, une fois encore, démontré leur sens des responsabilités.

¹ Arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19.

² 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.

³ Décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019 fixant la date du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs

⁴ Circulaire du 9 mars 2020 du ministre de l'intérieur relative à l'organisation des élections municipales des 15 et 22 mars 2020 en situation d'épidémie de coronavirus covid-19.

Les mesures de prévention mises en œuvre dans les bureaux de vote

- Un point de lavage des mains ou, à défaut, de gel hydro-alcoolique a été installé à l'entrée et à la sortie du bureau de vote ;
- Les situations de promiscuité prolongée ont été évitées, notamment en apposant un marquage au sol à chaque étape du parcours de l'électeur ;
- Les isolements ont été placés de telle manière que les électeurs ne soient pas dans l'obligation de tirer les rideaux, tout en garantissant le secret du vote ;
- Les contacts physiques entre les électeurs et les membres du bureau de vote ont été évités, notamment lors du contrôle des titres d'identité ;
- Il a été conseillé aux électeurs d'apporter leur propre stylo pour remplir la feuille d'émargement ;
- Les horaires des bureaux de vote ont été adaptés pour réduire les « pics d'affluence ».

Les principaux chiffres du premier tour des élections municipales

902 762 candidats se sont présentés, pour un total de 513 583 sièges à pourvoir.

Concernant l'attribution des sièges :

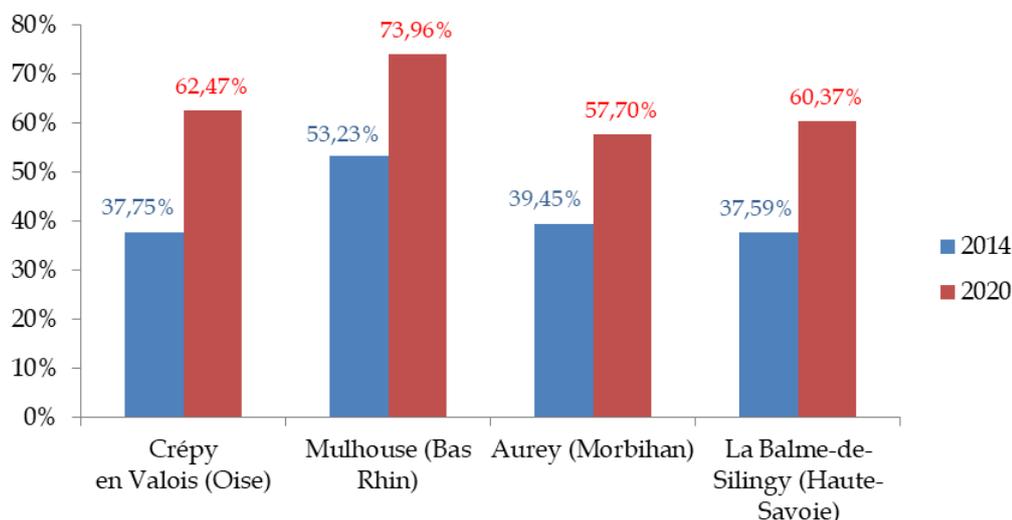
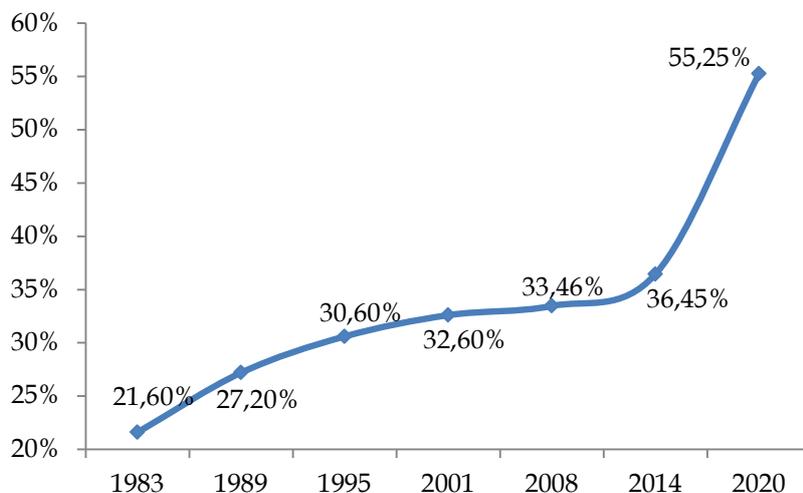
- **le conseil municipal a été élu complet dans 30 143 communes ;**
- **les sièges ont été partiellement pourvus dans 3 253 communes** (avec plus de la moitié des sièges pourvus dans 89 % des cas et moins de la moitié des sièges dans 11 % des cas) ;
- **1 669 communes n'ont élu aucun candidat**, dont 124 communes de moins de 1 000 habitants et 1 545 communes de 1 000 habitants et plus.

Le premier tour de scrutin s'est toutefois déroulé dans un **contexte très particulier** : la veille, la lutte contre l'épidémie de Covid-19 entrainait dans son sillage 3.

Si plus de 21,34 millions d'électeurs se sont rendus aux urnes, le taux d'abstention a atteint 55,25 % des inscrits, un record pour des élections municipales.

L'abstention a progressé de 18,8 points par rapport au scrutin de 2014. Elle a été particulièrement forte dans les territoires les plus touchés par le Covid-19, augmentant par exemple de 65 % à Crépy-en-Valois (Oise) et de 60 % à la Balme-de-Sillingy (Haute-Savoie).

Évolution du taux d'abstention aux élections municipales



Source : commission des lois du Sénat

Le report du second tour des élections municipales et communautaires s'impose au regard de la propagation de l'épidémie.

Les conditions sanitaires qui avaient permis l'organisation des opérations électorales pour le premier tour ne sont aujourd'hui plus réunies pour le second tour.

Dès le soir du premier tour, de nombreux candidats ont d'ailleurs suspendu leur campagne, dans un esprit de responsabilité. Au surplus, lors de son allocution télévisée du 16 mars 2020, **le Président de la République a annoncé un durcissement des conditions de confinement**, qui sont incompatibles, par nature, avec l'organisation du second tour.

B. LE REPORT DU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES ET COMMUNAUTAIRES : UNE RÉPONSE PROPORTIONNÉE À UNE SITUATION INÉDITE

En application de l'article 34 de la Constitution¹, le report des élections municipales nécessite l'adoption de mesures législatives, notamment pour déroger aux articles L. 56 (« en cas de deuxième tour de scrutin, il y est procédé le dimanche suivant le premier tour ») et L. 227 du code électoral (les conseillers municipaux « sont renouvelés intégralement au mois de mars »).

L'adoption d'une loi *ad hoc* constitue le moyen le plus sécurisé sur le plan juridique, pour les électeurs comme pour les candidats.

Serait-il possible de recourir à l'article L. 3131-1 du code de la santé publique pour reporter le second tour par arrêté du ministre de la santé ?

En 1973, le Conseil constitutionnel avait admis le report d'une semaine par le préfet de La Réunion des élections législatives en raison d'un cyclone². À l'époque, il avait regretté l'absence de base juridique, mais avait considéré, après de longs débats, que ce report n'affectait pas la sincérité du scrutin. Pour Pierre Chatenet, ancien membre du Conseil constitutionnel, « il n'est pas douteux qu'il y a eu un cyclone et face à cet événement, la décision de reporter les élections à une date la plus rapprochée possible était la décision la plus honnête »³.

Depuis lors, il existe une base légale avec l'article L. 3131-1 du code de la santé publique qui dispose qu'« en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population ».

Toutefois, ce fondement juridique paraît très fragile : le précédent admis par le Conseil constitutionnel portait sur une seule circonscription, au vu des circonstances constatées dans cette seule circonscription. Sa généralisation au niveau national aurait généré de nombreux contentieux, notamment au regard de l'état sanitaire de chaque commune.

1. Le respect des mandats acquis dès le premier tour

a) La situation des élus concernés

Respectant les suffrages des électeurs, le projet de loi ne remet pas en cause le mandat des conseillers municipaux élus dès le premier tour, qui s'est déroulé le 15 mars 2020. Leur élection est donc acquise, sous réserve des recours contentieux qui peuvent être déposés par tout électeur.

¹ « La loi fixe les règles concernant [...] le régime électoral [...] des assemblées locales ».

² Conseil constitutionnel, Élections législatives dans la deuxième circonscription de La Réunion, décision n° 73-603/741 AN.

³ Compte rendu de la séance du Conseil constitutionnel du 27 juin 1973.

Cette situation concerne **30 143 communes**, soit 86 % du nombre total de communes.

Se pose toutefois la question des communes de moins de 1 000 habitants, dans lesquelles les conseillers municipaux sont élus au suffrage majoritaire, avec possibilité de panachage.

Dans certaines communes, le conseil municipal a été élu au complet dès le premier tour (pour un total de 7 à 15 conseillers municipaux). **Dans d'autres, le conseil municipal est incomplet**, soit par manque de candidatures, soit parce que certains candidats n'ont pas obtenu la majorité des suffrages exprimés.

**Le dispositif prévu par le Gouvernement
dans les communes de moins de 1 000 habitants**

Dans le projet de loi présenté au Sénat, le Gouvernement propose une **solution hybride**, qui paraît d'une grande complexité :

- **les conseillers municipaux actuels seraient maintenus en fonction dans les communes où moins de la moitié des sièges ont été pourvus**. En conséquence, les conseillers municipaux élus au premier tour entreraient en fonction le 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 dès à présent**. En conséquence, le maire et les adjoints seraient désignés à titre provisoire jusqu'au second tour des élections municipales, date à laquelle le conseil municipal devrait se réunir de nouveau pour élire le maire.

Outre sa complexité, cette solution présente plusieurs difficultés :

- elle créerait une **différence de traitement entre les communes de moins de 1 000 habitants**, en fonction du nombre d'élus dès le premier tour des élections municipales ;

- elle permettrait, dans une commune de moins de 100 habitants, de composer un conseil municipal avec seulement quatre personnes ;

- elle **remettrait en cause la sincérité du second tour**, le vote des électeurs pouvant être influencé par les décisions prises par le conseil municipal « provisoire ». Cet enjeu est d'autant plus important dans les communes où le nombre de candidats n'était pas suffisant au premier tour : dans cette configuration, tout électeur peut se porter candidat au second tour, sans avoir participé au premier tour.

Pour garantir la sincérité du second tour dans les communes de moins de 1 000 habitants, **la commission des lois a préféré distinguer deux situations (amendement COM-16) :**

- **soit le conseil municipal a été élu au complet dès le premier tour, et dans ce cas, les nouveaux conseillers municipaux peuvent entrer en fonction ;**

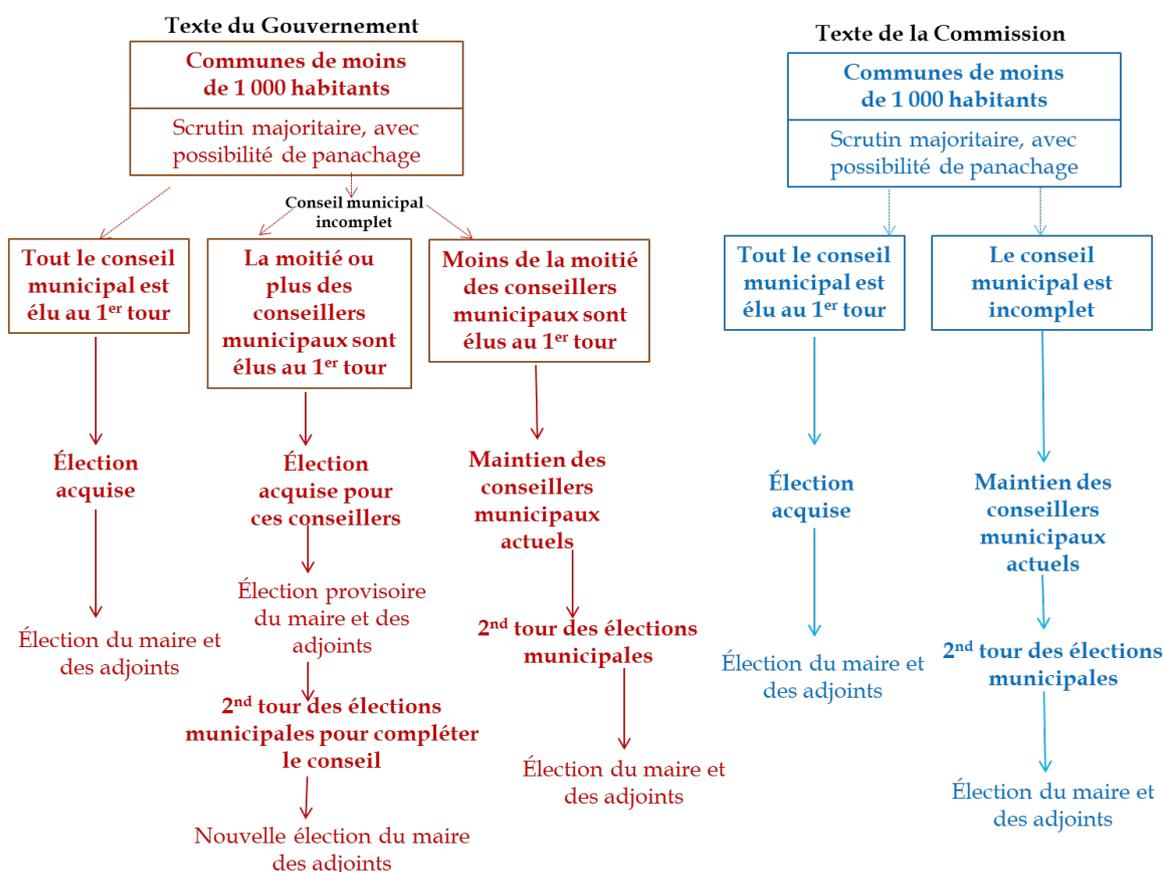
- **soit le conseil municipal est incomplet, ce qui nécessite l'organisation d'un second tour**. Dans cette hypothèse, les mandats des actuels conseillers municipaux seraient prolongés à titre exceptionnel et

transitoire. Les conseillers municipaux élus au premier tour entreraient en fonction au lendemain du second tour.

Le législateur a déjà prévu un dispositif comparable pour les députés européens « supplémentaires » élus en mai 2019 mais entrés en fonction en février 2020, après le *Brexit*¹.

Dans le même esprit, la commission a également souhaité garantir **l'unité du conseil de Paris** : l'ensemble des conseillers entreraient en vigueur au lendemain du second tour des élections municipales (**amendement COM-17**).

Élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 1 000 habitants



Source : commission des lois du Sénat

b) L'organisation de la première réunion du conseil municipal

Les conseils municipaux élus complets dès le premier tour doivent **se réunir entre le vendredi 20 mars et le dimanche 22 mars 2020 pour élire le maire et ses adjoints.**

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.

Le contexte sanitaire impose toutefois de prendre des **précautions particulières pour protéger la santé des conseils municipaux et des agents communaux**. La circulaire de la ministre de la cohésion des territoires du 17 mars 2020¹ apporte des garanties nécessaires mais insuffisantes devant l'ampleur de l'épidémie.

**La première réunion du conseil municipal :
les garanties prévues par la commission des lois**

Par l'adoption de l'article 1^{er} *bis*, issu d'un **amendement COM-21 rectifié** de son rapporteur, la commission a souhaité que :

- le conseil municipal puisse se réunir, si besoin, en dehors de la commune, dans **un lieu permettant de préserver la santé des élus et des agents** ;

- le **quorum** des présents soit fixé à un tiers des membres du conseil municipal, contre la moitié aujourd'hui ;

- les conseillers municipaux puissent détenir deux **pouvoirs** chacun, contre un seul en l'état du droit.

La lecture et la remise de la charte de l'élu local pourraient être reportées à une prochaine séance du conseil municipal.

2. Le report du second tour, avec comme corollaire, la prorogation des mandats

a) La date du second tour

Dans les communes dont le conseil municipal n'a pas été renouvelé intégralement à l'issue du premier tour de scrutin, un second tour serait organisé à une date définie par décret et, au plus tard, au mois de juin 2020.

Pour plus de clarté, la commission a prévu que les électeurs soient convoqués au moins un mois avant le scrutin (**amendement COM-14**). Elle a également permis au Gouvernement d'organiser les élections municipales à une date différente en **Polynésie française** et en **Nouvelle-Calédonie**, les conditions sanitaires dans ces territoires étant, à ce stade, moins dégradées qu'en métropole (**amendement COM-20**).

Les résultats du premier tour seraient conservés et seuls les candidats qualifiés pour le second tour pourraient se maintenir.

¹ Circulaire sur l'élection des conseillers communautaires et municipaux et des exécutifs et le fonctionnement des organes délibérants.

**Le report du second tour :
un dispositif qui ne met en cause aucun principe constitutionnel**

Aucune norme constitutionnelle n'impose de délai maximal entre le premier et le second tour des élections municipales et communautaires¹.

La seule exigence constitutionnelle est, dans ce cadre, que les conditions du report ne remettent pas en cause la sincérité du scrutin, que le Conseil constitutionnel est appelé à examiner en tant que juge des élections législatives et sénatoriales mais également dans le contrôle des textes législatifs².

En maintenant les résultats du premier tour, le projet de loi préserverait la sincérité du scrutin, dans un contexte inédit sur le plan sanitaire. Cette nouvelle date ne serait pas de nature à fausser les résultats du scrutin³, notamment car elle ne créerait aucune confusion dans l'esprit des électeurs par rapport à d'autres consultations⁴. Elle n'est pas non plus motivée par une volonté de manœuvre frauduleuse et ne remettrait pas en cause les prochaines élections sénatoriales, prévues en septembre 2020⁵.

Il s'agit, en outre, d'une **mesure exceptionnelle et temporaire**, justifiée par un motif impérieux de santé publique. Elle semble préférable à toutes les solutions alternatives.

Le législateur aurait pu, d'une part, se limiter à décaler d'une semaine le second tour des élections municipales et communautaires, en les fixant au 29 mars 2020⁶. Cette solution n'apparaît toutefois pas viable au regard du contexte actuel et des prévisions épidémiologiques qui peuvent en être tirées.

Il n'est pas envisageable, d'autre part, d'utiliser les résultats du premier tour pour répartir les sièges de conseillers municipaux lorsqu'aucun candidat n'a obtenu la majorité des voix. Une telle modification des règles *a posteriori* remettrait en cause la sincérité du scrutin : les enjeux d'un premier tour ne sont pas comparables à ceux d'un second tour, notamment en ce qui concerne d'éventuelles fusions de liste.

Pour plus de garanties, la commission a souhaité fixer le délai de dépôt des candidatures au 24 mars 2020 et à autoriser les dépôts par voie dématérialisée (amendements COM-15 et COM-22).

Certes, les candidats ont besoin de plus de temps pour remplir leur dossier. Il convient toutefois de préserver une certaine cohérence entre le premier et le second tour et d'éviter que les échanges pour d'éventuelles fusions de listes ne s'échelonnent sur plusieurs mois.

¹ La Constitution prévoit uniquement, en son article 7, un délai de quatorze jours entre les deux tours de l'élection présidentielle.

² Conseil constitutionnel, 18 juillet 2013, Loi relative à la représentation des Français établis hors de France, décision n° 2013-673 DC, consid. 16.

³ Conseil constitutionnel, 30 janvier 1968, Élections législatives dans la troisième circonscription de Corse, décision n° 67-501/502 AN.

⁴ Conseil constitutionnel, 6 juillet 1994, Loi relative à la date du renouvellement des conseillers municipaux, décision n° 94-341 DC, consid. 7.

⁵ En application de l'article L. 283 du code électoral, un délai de six semaines au moins doit séparer la désignation des délégués des conseils municipaux et leurs suppléants, d'une part, et les élections sénatoriales, d'autre part.

⁶ Ce qui aurait nécessité de déroger au seul article L. 56 du code électoral.

Avant le 10 mai 2020, le Gouvernement remettrait au Parlement un rapport sanitaire pour évaluer la possibilité d'organiser ce second tour de scrutin. Ce rapport serait fondé sur l'analyse du comité national scientifique placé auprès du Gouvernement.

Si le risque épidémiologique persiste, le Gouvernement déposerait un nouveau projet de loi pour annuler, dans les communes dont le conseil municipal n'a pas été renouvelé intégralement, les résultats du premier tour de scrutin, fixer une nouvelle date d'élection et prolonger le mandat des actuels conseillers municipaux.

Cette dernière hypothèse impliquerait de repousser les prochaines élections sénatoriales, qui ne peuvent pas avoir lieu avant les élections municipales¹.

b) L'organisation du second tour

Le texte prévoit **plusieurs garanties pour l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires**, qui pourront être complétées par voie d'ordonnances. Pour préserver les droits du Parlement, la commission des lois a **réduit le délai de dépôt du projet de loi de ratification**, qui devrait être déposé avant le scrutin (**amendement COM-23**).

Le plafond des dépenses électorales serait majoré pour tirer les conséquences de l'allongement de la période de financement (qui s'étendrait désormais du 1^{er} septembre 2019 jusqu'au second tour des élections en juin 2020).

Pour **s'assurer du bon déroulement de ce scrutin**, la commission a précisé :

- le délai dont disposeront les candidats pour déposer leur **compte de campagne** auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) (**amendement COM-18**) ;

- les règles applicables à la **propagande**, notamment en ce qui concerne l'interdiction d'apposer des affiches en dehors des panneaux dédiés (**amendement COM-19**).

c) La prorogation du mandat des conseillers municipaux

Corollaire du report du second tour, le mandat des actuels conseils municipaux et communautaires serait **prorogé lorsque le conseil municipal n'a pas été élu complet**, ce que le Conseil constitutionnel a déjà admis dans d'autres circonstances.

¹ Conseil constitutionnel, 15 décembre 2005, Loi organique modifiant les dates des renouvellements du Sénat, décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005.

La prolongation des mandats : une mesure acceptée sous conditions par le Conseil constitutionnel

L'article 3 de la Constitution, en vertu duquel le suffrage « *est toujours universel, égal et secret* », implique que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage selon une **périodicité raisonnable**.

Rappelant qu'il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement, le **Conseil constitutionnel vérifie que les modalités retenues par loi ne sont pas manifestement inappropriées au regard de l'objectif poursuivi**. Il a par exemple admis que :

- le mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) soit prolongé d'un an pour permettre la mise en œuvre de la réforme de la représentation des Français établis hors de France (décision n° 2013-671 DC du 6 juin 2013) ;

- le mandat des conseillers municipaux soit prorogé de trois mois pour faciliter l'organisation de l'élection présidentielle de 1995 (décision n° 94-341 DC du 6 juillet 1994) ;

- les conseillers de la communauté urbaine de Lyon siègent au sein de la métropole de Lyon entre 2015 et 2020 pour « *éviter l'organisation d'une nouvelle élection au cours de l'année 2014* » (décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014).

Refuser de prolonger les mandats en cours des conseillers municipaux soulèverait également des difficultés au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales et de la nécessaire **continuité des services publics**. Cela conduirait le préfet à instituer des délégations spéciales de trois à sept membres, dont les pouvoirs seraient limités « *aux actes de pure administration conservatoire et urgente* »¹.

C. TIRER LES CONSÉQUENCES DE CE REPORT SUR LES CONSEILS COMMUNAUTAIRES

1. Plus de la moitié des conseils communautaires incomplètement renouvelés à l'issue du premier tour

Le report du second tour des élections municipales soulève également la question de la composition de l'organe délibérant et du bureau des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre auxquels appartiennent la quasi-totalité des communes françaises, pendant la période qui s'écoulera jusqu'à ce second tour.

Aux termes de la loi, la première réunion du conseil communautaire, consacrée notamment à la désignation des membres du bureau, doit avoir lieu « *au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires*² ». Si le second tour des élections municipales avait été maintenu le 22 mars et l'élection des maires des communes concernées la semaine suivante, la date butoir aurait été fixée au vendredi 24 avril. Dans

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

² Article L. 5211-6 du même code.

l'intervalle, le président et les vice-présidents précédemment élus auraient été maintenus dans leurs fonctions, y compris dans le cas où ils n'auraient plus été membres du conseil¹.

Le report du second tour des élections municipales et communautaires bouleverse ce calendrier. Selon les informations fournies par le Gouvernement, 44 % seulement des conseils communautaires seraient au complet à l'issue du premier tour² et pourraient donc tenir leur réunion d'installation et élire le bureau de l'établissement.

2. La solution proposée par le Gouvernement : un conseil communautaire hybride et un exécutif provisoire

Afin d'assurer la continuité du fonctionnement des 56 % d'EPCI à fiscalité propre restants jusqu'à ce second tour, le projet de loi prévoit qu'ils soient administrés par un conseil « hybride », composé de conseillers nouvellement élus ou non. Plus précisément :

1° Dans les communes de 1 000 habitants et plus, dont les conseillers communautaires sont élus par « fléchage » au suffrage universel direct et au scrutin de liste en même temps que les conseillers municipaux, deux cas de figure se présentent :

- soit les conseillers communautaires ont été élus dès le premier tour, auquel cas il faut considérer que leur mandat a commencé depuis la proclamation de leur élection, ce que le projet de loi conforme en prévoyant qu'ils entrent en fonctions immédiatement ;
- soit un second tour est nécessaire : dans ce cas, le projet de loi prévoit que les conseillers communautaires en exercice avant le premier tour conservent leur mandat jusqu'au second tour ;

2° Dans les communes de moins de 1 000 habitants, dont les conseillers communautaires sont les conseillers municipaux désignés dans l'ordre du tableau, plusieurs cas de figure se présentent également³ :

- soit le conseil municipal a été intégralement constitué à l'issue du premier tour et peut donc procéder à l'élection du maire et des adjoints, arrêter ainsi l'ordre du tableau et désigner de ce fait les conseillers communautaires ;

¹ Article L. 2122-15 du même code, applicable aux EPCI en application de l'article L. 5211-2 dudit code. En revanche, aucune disposition légale ne prévoit le remplacement du président en cas d'empêchement, contrairement au maire.

² Selon toute vraisemblance, bien que ce point n'ait pas été confirmé au rapporteur, il faut comprendre dans ce chiffre les conseils communautaires comprenant des communes de moins de 1 000 habitants dont les conseillers communautaires ne seront désignés que par l'élection du maire et des adjoints, à la fin de cette semaine.

³ Après le maire, prennent rang, dans l'ordre du tableau, les adjoints puis les autres conseillers municipaux dans l'ordre défini à l'article L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales.

• soit le conseil municipal n'est pas intégralement constitué à l'issue du premier tour, de sorte qu'il ne peut en principe être installé ni établir l'ordre du tableau et la liste des conseillers communautaires. Toutefois, le projet de loi opère ici un *distinguo* entre :

- les communes où au moins la moitié des sièges au conseil municipal ont été pourvus à l'issue du premier tour, dont le nouveau conseil municipal pourrait être installé dans cet effectif réduit et procéder, à titre transitoire, à l'élection d'un maire et des adjoints ;

- et celles où moins de la moitié des sièges au conseil municipal ont été pourvus, auquel cas le mandat des conseillers municipaux et communautaires en exercice à la date du premier tour serait prorogé jusqu'au second tour¹.

S'agissant des communes de toute taille dont les conseillers communautaires en exercice à la date du premier tour verraient leur mandat prorogé, le projet de loi pourvoit au cas où le nombre de sièges attribués à la commune a évolué entre l'ancienne composition du conseil communautaire et la nouvelle (c'est-à-dire celle applicable à compter du renouvellement général des conseils municipaux de 2020). Dans une telle configuration, il est prévu de reproduire les règles applicables en cas de création ou de modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre entre deux renouvellements généraux :

- si le nombre de sièges attribués à la commune a augmenté, les conseillers communautaires « *sortants* » ne suffisant pas à assurer sa représentation, le conseil municipal devrait élire en son sein un ou plusieurs conseillers communautaires supplémentaires ;

- si le nombre de sièges attribués à la commune a diminué, le conseil municipal devrait opérer un choix entre les conseillers communautaires « *sortants* ».

Quant au bureau de l'EPCI à fiscalité propre, un président et des vice-présidents seraient élus à titre provisoire, lors d'une réunion devant avoir lieu 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, c'est-à-dire dans un délai légèrement réduit par rapport au droit commun.

¹ Voir ci-dessus.

3. La position de la commission : gérer la transition en limitant le nombre des réunions obligatoires

a) Maintenir en fonctions l'ancien exécutif lorsque le conseil communautaire n'a pas été intégralement renouvelé

La solution proposée par le Gouvernement, juridiquement solide, n'en présente pas moins de lourds inconvénients.

Le caractère hybride de la composition du conseil communautaire de certains EPCI à fiscalité propre pendant une période transitoire peut difficilement être évité, car il est nécessaire de prendre en compte l'élection acquise de certains conseillers communautaires, et de proroger le mandat de ceux des autres communes.

En revanche, **il est malvenu que ces conseils communautaires aient à désigner dans les prochaines semaines un président et des vice-présidents provisoires.** D'une part, il est loin d'être certain que le contexte sanitaire permettra, pendant cette période, de réunir les conseils en toute sécurité pour procéder à l'élection. N'oublions pas que certains conseils communautaires comptent plus d'une centaine de membres et se réunissent dans des salles exiguës. D'autre part, il serait étrange que des conseillers puissent être élus aux fonctions exécutives, même à titre transitoire, par une assemblée dont la composition hybride serait elle-même provisoire.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement COM-6 rectifié** qui prévoit que **le président et les vice-présidents en exercice à la date du premier tour sont maintenus dans leurs fonctions s'ils conservent le mandat de conseiller communautaire**, leurs indemnités restant inchangées. **Dans le cas contraire, le président serait remplacé par l'un des vice-présidents** dans l'ordre de leur nomination ou, à défaut, par le conseiller communautaire le plus âgé ; les vice-présidents ne seraient pas remplacés. L'amendement institue également une règle de remplacement provisoire du président en cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, en s'inspirant des dispositions actuellement applicables aux maires.

Une fois le conseil communautaire intégralement renouvelé à l'issue du second tour, il procéderait à l'élection du président et des vice-présidents au plus tard le troisième vendredi suivant le second tour de scrutin.

b) Régler par la loi les difficultés provoquées par la variation du nombre de conseillers communautaires d'une commune, au lieu d'imposer la réunion du conseil municipal

Par ailleurs, en ce qui concerne les communes dont les conseillers communautaires « *sortants* » verraient leur mandat prorogé jusqu'au second tour, et dans le cas où le nombre de sièges attribués à la commune aurait évolué entre l'ancienne et la nouvelle composition du conseil

communautaire, il serait très inopportun que le conseil municipal soit dans l'obligation de se réunir pour élire des conseillers communautaires supplémentaires ou choisir parmi les « *sortants* ». Par le même amendement COM-6 rectifié, la commission a donc décidé que ces cas seraient **réglés directement par la loi** :

- les éventuels conseillers communautaires supplémentaires seraient désignés de plein droit parmi les conseillers municipaux qui n'exerçaient pas le mandat de conseiller communautaire, dans l'ordre du tableau du conseil municipal ;

- l'éventuelle sélection parmi les « *sortants* » s'opérerait également en fonction de leur rang au tableau du conseil municipal ;

- que tout conseiller communautaire désigné en application des dispositions précédentes serait remplacé, le cas échéant, par un autre conseiller municipal de la commune, pris dans l'ordre du tableau.

c) Autoriser le report de la réunion d'installation des conseils communautaires intégralement renouvelés

Quant aux EPCI à fiscalité propre dont le conseil communautaire est déjà ou sera bientôt intégralement renouvelé, à l'issue du premier tour des élections municipales et communautaires et de l'élection subséquente du maire et des adjoints, la commission a jugé utile, pour les mêmes raisons, de les dispenser de l'obligation de tenir leur première réunion au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant l'élection des maires. Aux termes de l'**amendement COM-7** du rapporteur, **ils devraient se réunir dès que la situation sanitaire le permettrait et au plus tard à une date fixée par décret**. Dans l'intervalle, **le président et les vice-présidents en exercice à la date du premier tour resteraient en fonctions**, conformément au droit commun, y compris dans le cas où ils ne seraient plus membres du conseil communautaire.

D. DES MESURES D'ADAPTATION ET DE FACILITATION COMPLÉMENTAIRES

D'autres dispositions ont été insérées par la commission des lois afin de tenir compte du report du second tour des élections municipales et communautaires et de la nécessité de limiter autant que possible les réunions des conseils pendant l'épidémie.

La commission a adopté l'**amendement COM-8** du rapporteur à l'article 1^{er} visant à **proroger le mandat des représentants d'une commune, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte « fermé »¹ au sein d'organismes de droit public** (syndicats de

¹ On appelle syndicats mixtes « fermés » ceux qui sont constitués exclusivement d'EPCI et, éventuellement, de communes.

communes, syndicats mixtes, centre communal ou intercommunal d'action sociale, établissements publics divers) **ou de droit privé** (sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales), en exercice à la date du premier tour, **jusqu'à ce que l'organe délibérant soit en mesure de se réunir** pour désigner leurs remplaçants. Il serait ainsi dérogé à toutes les dispositions spéciales prévoyant que le mandat de ces représentants expire en même temps que celui des membres de l'assemblée qui les a désignés.

Quant à l'**amendement COM-9** du rapporteur au même article 1^{er}, il concerne les conseils municipaux et communautaires intégralement renouvelés et installés à l'issue du premier tour des élections municipales et communautaires. Ces conseils seraient **dispensés de l'obligation de délibérer sur le montant des indemnités de leurs membres dans le délai de trois mois suivant leur installation.**

Ces mesures s'ajouteraient à celles prévues aux articles 7 A et 7 pour toutes les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

E. LE REPORT DES ÉLECTIONS CONSULAIRES POUR LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

L'article 3 du projet de loi prévoit que **l'élection des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires**, prévue les 16 et 17 mai 2020¹, **serait reportée en juin 2020**, en même temps que les élections municipales et communautaires. La commission a précisé que les procurations déjà enregistrées seraient maintenues (**amendement COM-2**).

Le Gouvernement serait habilité à légiférer par ordonnances pour préciser les modalités de cette élection et proroger les mandats en cours. La commission a réduit le délai de dépôt du projet de loi de ratification, qui devra être déposé avant juin 2020 (**amendement COM-4**).

Ce scrutin sera particulièrement difficile à organiser, l'épidémie évoluant de manière hétérogène entre les différentes régions du monde.

Le Gouvernement remettrait au Parlement, au plus tard le 10 mai 2020, un rapport relatif aux risques sanitaires et aux conséquences à tirer. **À l'initiative de Christophe-André Frassa, la commission a souhaité que ce rapport aborde l'éventualité d'un nouveau report des élections consulaires et de ses conséquences sur les élections sénatoriales (amendement COM-3)².**

¹ Les candidatures ont déjà été déposées, le délai limite ayant été fixé au 8 mars dernier.

² Un nouveau report des élections consulaires obligerait à reporter l'élection de la série 2 des sénateurs représentant les Français établis hors de France (prévue en septembre 2020), conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 2013-671 DC du 6 juin 2013, Loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger).

III. L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE : DONNER UNE BASE LÉGALE CONSOLIDÉE AUX MESURES DE CONFINEMENT

A. LA GESTION DE L'ÉPIDÉMIE DU COVID-19 : DES MESURES PRESCRITES SUR UNE BASE LÉGALE FRAGILE

Les mesures d'urgence sanitaire prises par le Gouvernement depuis le début de l'épidémie du covid-19 ont été prescrites sur le fondement de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, qui autorise le ministre chargé de la santé, « *en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas d'épidémie* », à prescrire toute mesure nécessaire pour prévenir et limiter les conséquences sur la santé de la population.

Ce régime d'urgence, instauré en 2004, avait déjà été mobilisé à plusieurs reprises au cours de la dernière décennie, par exemple en 2009 lors de l'épidémie de la grippe A (H1N1), à l'occasion de laquelle le ministre de la santé avait imposé l'organisation d'une campagne de vaccination ainsi que des mesures d'information et de contrôle dans les aéroports.

Jamais, en revanche, des mesures aussi restrictives que celles prises par le Gouvernement ces derniers jours n'avaient été prises.

Au regard de l'atteinte forte portée aux libertés individuelles par ces mesures, l'on peut s'interroger sur la solidité du cadre légal actuellement prévu par le code de la santé publique, qui n'encadre pas, à l'exception d'une exigence générale de proportionnalité, les conditions de mise en œuvre de mesures d'urgence par le ministre de la santé. Il peut d'ailleurs être observé que cet article n'a jamais été soumis, à ce jour, au Conseil constitutionnel.

Qui plus est, si les mesures arrêtées par le ministre de la santé entraient bien dans le champ de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, tel n'était pas le cas du 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, qui a été pris non par le ministre en charge de la santé, mais par le Premier ministre.

Certes, il est possible de considérer, à l'instar du Conseil d'État, que suffisait à fonder cet acte réglementaire la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles, selon laquelle les restrictions à certaines libertés publiques, lorsqu'elles sont motivées par des « *circonstances de temps et de lieu* » et limitées selon « *la catégorie des individus visés et la nature des périls qu'il importe de prévenir* »¹. Toutefois, la sollicitation de ce fondement jurisprudentiel, dégagé dans des circonstances particulières, complexifie le dispositif et lui fait assurément perdre en lisibilité.

¹ CE 28 févr. 1919, *Dames Dol et Laurent*.

B. LA PROPOSITION DU GOUVERNEMENT : LA CRÉATION D'UN DISPOSITIF PÉRENNE D'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

De manière à doter les mesures de restriction prises depuis plusieurs jours d'une base légale solide, le Gouvernement propose de créer un **nouveau régime d'état d'urgence sanitaire**, qui fait l'objet du titre II du projet de loi (articles 4 à 6).

Fortement inspirées de la loi n° 55-383 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, ces dispositions tendent à conférer à l'autorité administrative des prérogatives exorbitantes de droit commun en cas de « *catastrophe sanitaire* ».

Ces dispositions ne sont toutefois pas limitées à la gestion de la seule crise du Covid-19. Il s'agit de **dispositions pérennes, introduites dans le code de la santé publique, qui seront susceptibles d'être mobilisées à l'avenir en cas de nouvelles crises sanitaires.**

Comme le relève le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, ce nouveau dispositif aurait vocation à créer « *une gradation en fonction de la gravité des crises* », entre la simple menace sanitaire, au cours de laquelle le ministre de la santé serait le seul compétent, et l'état d'urgence sanitaire, « *caractérisé non plus par une menace mais par une catastrophe sanitaire avérée* », qui ouvrirait la voie à des mesures plus restrictives en termes de libertés.

1. Les conditions de déclenchement de l'état d'urgence sanitaire

A l'instar de l'état d'urgence prévu par la loi du 3 avril 1955, l'état d'urgence sanitaire serait déclaré par décret en Conseil des ministres, pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, « *en cas de catastrophe sanitaire, notamment d'épidémie mettant en jeu par sa nature et sa gravité, la santé de la population* ». Selon l'ampleur de la situation sanitaire, il pourrait être déclaré soit sur l'ensemble du territoire national, soit sur partie de celui-ci, les circonscriptions sur lesquelles il s'applique étant alors définies par le même décret.

La prorogation au-delà d'un mois de l'état d'urgence sanitaire ne pourrait être autorisée que par la loi, qui fixerait alors sa durée définitive. Conformément à une recommandation du Conseil d'État, il est prévu qu'il puisse y être mis fin, avant la date d'extinction prévue par la loi, par décret pris en conseil des ministres, lorsque les circonstances ne le justifient plus.

2. Les mesures susceptibles d'être prescrites

S'agissant des mesures susceptibles d'être prescrites lorsque l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le projet de loi prévoit une répartition des rôles entre plusieurs autorités publiques :

– le Premier ministre serait autorisé à prescrire par décret toutes « mesures générales limitant la liberté d’aller et venir, la liberté d’entreprendre et la liberté de réunion », dont l’interdiction du déplacement de toute personne hors de son domicile, qui fait l’objet du décret du Premier ministre du 16 mars dernier. Il pourrait également « procéder aux réquisitions de tout bien et services nécessaires afin de lutter contre la catastrophe sanitaire », ainsi que l’article L. 3131-8 du code de la santé publique l’y autorise déjà sous le régime de la menace sanitaire grave ;

– le ministre chargé de la santé serait quant à lui compétent pour prendre, d’une part, « toutes les autres mesures générales » ainsi que les « mesures individuelles restreignant la liberté d’aller et venir, la liberté d’entreprendre et la liberté de réunion ». Il serait également autorisé à prendre les mesures prévues par l’article L. 3131-1 du code de la santé publique ;

– enfin, le préfet pourrait être habilité par le Premier ministre ou le ministre de la santé à prendre deux catégories de mesures : d’une part, les mesures d’application, y compris individuelles, des mesures prescrites par ces deux autorités ; d’autre part, lorsque les mesures prévues ont vocation à concerner un territoire n’excédant pas le département, à décider lui-même de leur mise en œuvre.

La violation des mesures et obligations serait punie :

- de six mois d’emprisonnement et de 10 000 euros d’amende s’agissant des mesures de réquisitions ;
- d’une contravention de la quatrième classe, soit un maximum de 700 euros (ou 135 euros pour l’amende forfaitaire), s’agissant des autres mesures.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION : UN DISPOSITIF À ENCADRER

1. Des interrogations sur l’introduction, dans l’urgence, d’un dispositif pérenne

Le rapporteur s’est interrogé sur le choix fait par le Gouvernement d’instaurer un régime pérenne d’état d’urgence sanitaire pour offrir une base légale aux mesures prescrites et de procéder à de telles innovations législatives, qui plus est en période de crise.

Bien qu’il y ait nécessité de clarifier et de sécuriser le cadre juridique d’intervention, notamment pour prendre des mesures fortement attentatoires aux libertés individuelles, il aurait pu être envisagé un dispositif plus restreint et d’application temporaire, pour gérer la seule épidémie du covid-19. Une telle option n’aurait d’ailleurs pas empêché le législateur, une fois la crise passée, de réfléchir à l’introduction « à froid », après consultation, d’un dispositif pérenne.

Ceci étant, au regard de la possibilité avancée par les données épidémiologiques que survienne, dans plusieurs mois, une nouvelle dégradation de la situation sanitaire, la commission a admis la création d'un régime de longue durée, afin de permettre aux autorités administratives de prendre, si besoin, des mesures rapides au cours des prochains mois.

Compte tenu des réserves évoquées, elle a toutefois, par un **amendement COM-32** de son rapporteur, rendu temporaires les dispositions introduites pour une période d'une année, soit jusqu'au 1^{er} avril 2021. À l'issue de ce délai, il appartiendra au Parlement de dresser un bilan de l'application du dispositif et, si son utilité est établie, de le pérenniser, le cas échéant modifié au regard des premiers mois d'expérience.

2. Une simplification des modalités de déclaration de l'état d'urgence sanitaire pour gérer l'épidémie du covid-19

Le projet de loi transmis ne précise pas les conditions d'application de ce nouvel état d'urgence à la crise actuelle du covid-19, ni même l'articulation de ces nouvelles dispositions avec les mesures déjà prescrites, par la voie réglementaire, sur le fondement de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique.

Au regard de la situation sanitaire actuelle et des initiatives déjà mises en œuvre, il apparaîtrait inutilement complexe d'imposer au Gouvernement d'une part, de prendre un nouveau décret pour déclarer l'état d'urgence sanitaire sur le fondement des nouvelles dispositions introduites par la loi et, d'autre part, dans l'hypothèse où la situation sanitaire le justifierait, de revenir devant le Parlement pour proroger l'état d'urgence sanitaire d'ici un mois.

Par l'adoption d'un **amendement COM-31** du rapporteur, la commission a donc, par exception au régime créé, introduit un article additionnel au sein du titre II déclarant l'état d'urgence sanitaire à compter de l'entrée en vigueur de la loi, pour une période de deux mois.

Cette disposition transitoire, justifiée par les circonstances de l'espèce, n'aurait toutefois pas vocation à se reproduire à l'avenir.

3. Un encadrement plus strict des mesures pouvant être prescrites

Les dispositions du projet de loi déposé par le Gouvernement présentent un **flou certain s'agissant des mesures susceptibles d'être prescrites par les autorités publiques**. Elles autorisent en effet le Premier ministre à prendre toutes « *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 tout bien et services* » ainsi que le ministre de la santé à prescrire « *toutes les autres mesures générales et les mesures individuelles visant à lutter*

contre la catastrophe » sanitaire, **sans que ni la nature de ces mesures, ni les conditions de leur mise en œuvre ne soient précisées.**

Or, si le Conseil constitutionnel a déjà reconnu la possibilité pour le législateur d'instaurer un régime d'état d'urgence, il estime qu'il lui appartient d'assurer une conciliation équilibrée entre la prévention des atteintes à l'ordre public et la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. Dans le cadre de l'état d'urgence, plusieurs dispositions de la loi du 3 avril 1955 ont été censurées sur ce fondement, en raison du manque d'encadrement par le législateur des atteintes portées aux droits et libertés individuels.

Pour répondre à ces exigences constitutionnelles et assurer la sécurité juridique du dispositif créé, la commission a, sur proposition de son rapporteur, adopté un **amendement COM-29** qui :

- énumère les mesures restrictives de libertés susceptibles d'être prises par le Premier ministre, en s'inspirant des mesures déjà prévues dans les décrets et arrêtés pris au cours des dernières semaines ;

- encadre, à défaut de pouvoir en dresser une liste exhaustive, le champ des mesures susceptibles d'être prescrites par le ministre de la santé, dont l'action est limitée à l'organisation et au fonctionnement du système de santé ;

- entoure la mise en œuvre des mesures restrictives de libertés de plusieurs garanties. Il a notamment été précisé que les limitations posées à la liberté de circulation des personnes tiennent compte des contraintes professionnelles, familiales et de santé et que ne puissent être fermés les commerces essentiels à la satisfaction des besoins de la population.

4. Une clarification de la répartition des compétences entre autorités administratives

De l'avis du rapporteur, le projet de loi déposé par le Gouvernement manque de clarté s'agissant de la répartition des compétences entre les différentes autorités administratives mobilisées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

En particulier, les compétences attribuées au ministre de la santé apparaissent mouvantes et susceptibles d'empiéter sur celles du Premier ministre. Il est en effet prévu qu'il puisse prendre toute mesure de nature à faire face à une menace sanitaire en application de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, ce qui pourrait inclure des mesures restrictives de libertés, dont la mise en œuvre est pourtant parallèlement confiée au chef du Gouvernement.

De manière à éviter tout conflit de compétences, la clarification des prérogatives du ministre de la santé en période d'état d'urgence sanitaire est

apparue souhaitable. Pour ce faire, la commission a, par l'**amendement COM-29** :

- exclu la possibilité pour ce ministre de prendre des mesures sur le fondement du régime de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, conformément d'ailleurs à l'esprit du projet de loi, qui introduit une gradation avec le régime de l'état d'urgence sanitaire ;

- précise que le ministre de la santé est autorisé à prendre des mesures individuelles lorsque celles-ci sont prises **en application** des dispositions réglementaires décrétées par le Premier ministre.

5. Les autres ajustements nécessaires

Outre l'adoption d'un **amendement de clarification rédactionnelle COM-40** de Nathalie Delattre et d'un **amendement COM-51** de correction d'une erreur matérielle du rapporteur, la commission a procédé à deux autres modifications de fond.

a) La simplification du régime de déclaration de l'état d'urgence

Les conditions de déclaration de l'état d'urgence sanitaire ont été calquées sur la loi du 3 avril 1955 : il est prévu qu'un décret en conseil des ministres définisse les circonscriptions territoriales dans lesquelles l'état d'urgence sanitaire est activé, puis qu'un second décret définisse les zones, au sein de ces circonscriptions, au sein desquelles l'état d'urgence sanitaire trouvera application.

Cette distinction est justifiée, dans la loi de 1955, par le fait que certaines dispositions particulièrement restrictives de libertés, en particulier l'assignation à résidence et les perquisitions administratives, ne trouvent à s'appliquer que dans les zones où l'état d'urgence a été déclaré. D'autres, en revanche, peuvent être appliquées sur l'ensemble des circonscriptions visées.

Aucune gradation entre les différentes mesures susceptibles d'être prononcées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire n'étant faite par le projet de loi, cette distinction n'apparaît pas pertinente en l'espèce. Par souci de simplification, la commission l'a donc supprimée (**amendement COM-29**).

b) Le renvoi au pouvoir réglementaire de la définition des sanctions

La matière contraventionnelle relevant du domaine réglementaire, la commission, par l'**amendement COM-30**, a renvoyé à un décret la définition de la sanction encourue en cas de violation des obligations et mesures prescrites dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Un tel décret permettra, au demeurant, de prévoir la possibilité d'une forfaitisation de l'amende encourue.

Enfin, la commission a adopté un **amendement COM-51** du rapporteur corrigeant une erreur de référence ainsi qu'un **amendement rédactionnel COM-40** de Nathalie Delattre.

IV. LES MESURES D'URGENCE ÉCONOMIQUE ET D'ADAPTATION À LA LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE

Le projet de loi tend également à habiliter le Gouvernement à prendre, par ordonnances, diverses mesures d'urgence.

Ces mesures visent tout d'abord à **atténuer l'impact de la crise sur les entreprises et sur les salariés**, en limitant le nombre de faillites grâce à un soutien en trésorerie, à des aides financières et au report de certaines obligations comme le paiement des loyers professionnels, et à éviter des licenciements grâce notamment au recours massif à un dispositif étendu d'activité partielle (autrefois dénommé chômage partiel).

Les commissions des affaires sociales et des affaires économiques s'étant saisies pour avis de ces dispositions, la commission des lois a plus spécifiquement examiné les dispositions qui relèvent de son champ de compétences, et qui intéressent le fonctionnement de l'administration et de l'institution judiciaire. Elle a examiné également trois dispositions qui concernent le champ de l'éducation et de la culture.

La commission a adopté les **amendements COM-67, COM-68, COM-69, COM-66, COM-64 et COM-65** présentés par Alain Milon, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

A. ASSURER LA CONTINUITÉ DU FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS ET DES JURIDICTIONS

Le fonctionnement de nos administrations ainsi que celui de l'autorité judiciaire est perturbé par la diffusion du virus Covid 19 et par les mesures de confinement destinées à enrayer sa propagation : des démarches ne peuvent être accomplies dans les délais prescrits par la loi, des audiences ne peuvent se tenir, ce qui risque de priver certains de nos concitoyens de l'exercice de leurs droits, d'en placer d'autres dans une situation délicate parce qu'ils n'ont pas été en mesure de satisfaire à certaines de leurs obligations et d'empêcher une bonne administration de la justice.

C'est pourquoi le Gouvernement demande aux articles 7 et 10 du projet de loi à être habilité à prendre par ordonnances des mesures provisoires afin de faire face aux conséquences de cette situation et d'assurer la continuité du fonctionnement des administrations publiques et de la justice.

S'agissant de la majorité des dispositions que le Gouvernement pourrait prendre par ordonnances prévues à l'article 7, il disposerait d'un **déla**

ordonnances, qui pourraient entrer en vigueur, si nécessaire, de façon rétroactive à compter du 12 mars 2020.

1. En agissant sur les délais

En matière de logement, l'article 7 (e du 1° du I) du projet de loi habilite tout d'abord le Gouvernement, pour 2020, à allonger les périodes, expirant chacune au 31 mars, au cours desquelles :

- il est sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1^{er} novembre de chaque année ;

- les fournisseurs ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz aux personnes ou familles pour non-paiement des factures.

Comme le Conseil d'État, la commission des lois a considéré que **l'atteinte portée au droit de propriété et à la liberté contractuelle était justifiée par un motif d'intérêt général suffisant au regard de la crise sanitaire**. Elle a toutefois estimé que l'allongement de ces périodes devrait être modéré afin que l'atteinte aux principes constitutionnels susvisés ne soit pas disproportionnée.

En l'état, le champ de l'habilitation ne couvrirait cependant pas tous les cas d'expulsion – expulsion à la suite d'une saisie immobilière par exemple –, le projet de loi initial visant les seules expulsions locatives.

En matière de commande publique, l'article 7¹ du projet de loi vise notamment à habiliter le Gouvernement à d'adapter par ordonnance les règles de délai de paiement, d'exécution et de résiliation, prévues soit par le code de la commande publique, soit par des stipulations de contrats en cours d'exécution. Cette habilitation permettra notamment d'instituer un régime dérogatoire afin de ne pas appliquer aux entreprises les pénalités normalement prévues en cas de retard dans l'exécution des différents contrats de la commande publique. La commission des lois soutient ces dispositions, au bénéfice de l'adoption d'un **amendement rédactionnel COM-13** de son rapporteur.

En l'état, la demande d'habilitation n'autorise pas à proroger les délais de réponse aux appels d'offres en cours, alors qu'une telle démarche permettrait que les soumissionnaires ne soient pas forclos à la reprise de leurs activités et que les acheteurs publics n'aient pas à réitérer l'ensemble des procédures d'appel d'offre en cours. De plus, l'habilitation ne concerne pas l'ensemble des contrats de la commande publique mais ceux uniquement régis par le code de la commande publique, ces derniers étant très largement majoritaires.

¹ f du 1° du I de l'article 7 du projet de loi.

L'article 7 du projet de loi habilite également le Gouvernement à modifier les règles applicables à certaines administrations, en ce qui concerne les **délais applicables au dépôt et au traitement des déclarations et demandes présentées aux autorités administratives**¹. Ces dispositions permettront notamment de modifier les dates limite de dépôt de certaines pièces auprès d'autorités administratives indépendantes ou d'autorités publiques indépendantes et d'adapter le temps dont elles disposeront pour mener leurs travaux et rendre leurs décisions.

D'autres dispositions tendent à habiliter le Gouvernement à assouplir les **règles de fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives** « *y compris les organes dirigeants des autorités administratives ou publiques indépendantes* »², lorsque ces règles relèvent du domaine de la loi. Cette habilitation permettra notamment de développer « *la tenue des réunions dématérialisées ou le recours à la visioconférence* »³.

La commission des lois considère que ces demandes d'habilitation sont nécessaires pour concilier la continuité de l'action publique avec la préservation de la santé publique.

De manière plus générale, l'article 7 (b du 2° du I) vise également à mettre en place un **moratoire général sur tous les délais dont le terme échoit pendant la période où s'appliquent les mesures de police administrative prises pour lutter contre la propagation du Covid-19**.

Le Gouvernement serait habilité à adapter, suspendre, interrompre, proroger ou encore reporter le terme des délais prévus par la loi à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription ou inopposabilité. Il serait également habilité à proroger des agréments, autorisations ou encore certaines mesures comme par exemple les mesures judiciaires de protection des mineurs en danger ou des majeurs.

Le champ d'application de cette disposition « *balai* » se veut volontairement large. Toutes les matières sont visées, qu'il s'agisse de l'administratif, du civil, du commercial, du social ou encore du pénal, sans que cette liste ne soit exhaustive. Il sera donc possible de suspendre ou d'interrompre tant la prescription des actions en matière civile que la prescription de l'action publique en matière pénale, ou encore la prescription de l'exécution des peines. Le texte exclut toutefois toute prorogation de délai pour des mesures privatives de liberté ou des sanctions. Il n'est en effet pas question ici de proroger une hospitalisation sans consentement ou la durée d'une peine d'emprisonnement.

La commission des lois estime que **ce moratoire permettra utilement aux personnes d'exercer leurs droits ou d'éviter les sanctions et effets**

¹ a du 2° du I de l'article 7 du projet de loi.

² i du 2° du I de l'article 7 du projet de loi.

³ *Ibidem*.

juridiques attachés à l'inexécution de certains actes ou à l'inobservation des formalités prévues par la loi, dont le respect est rendu impossible par le contexte de la crise sanitaire. Son application rétroactive à compter du 12 mars 2020 est prévue de manière expresse. Elle ne soulève pas d'obstacle juridique dirimant et apparaît proportionnée puisque ces éventuels reports de délais ne pourront excéder de plus trois mois le terme des mesures de police administrative prises dans le cadre de la lutte contre le covid-19.

La commission a adopté, sur proposition du rapporteur, un **amendement COM-12** de précision rédactionnelle et de correction de deux erreurs matérielles.

Le Gouvernement serait également habilité par l'article 7 (j du 2° du I) à adapter les dispositions législatives en matière de droit de la copropriété, afin de tenir compte de l'impossibilité ou des difficultés de réunion des assemblées générales de copropriétaires, qui peuvent poser problème pour la désignation des syndics au terme du contrat de syndic en exercice. Il s'agira donc essentiellement de proroger les mandats des syndics actuels, ce que la commission considère comme une mesure utile de bon sens.

Le Gouvernement serait enfin habilité (article 10) à prolonger par ordonnance la durée de validité des documents de séjour délivrés sur le fondement du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

D'une grande diversité formelle (visas de long séjour, titres de séjour, autorisations provisoires de séjour, récépissés de demande de titre de séjour, attestations de demande d'asile), ces documents sont délivrés par l'administration en fonction des motifs avancés (tourisme, travail, études, vie privée et familiale, soins d'une maladie, etc.) et sont valables pour des durées maximales variables (1, 3, 4 ou 10 ans, voire pour une durée permanente).

L'ordonnance, qui serait prise très rapidement (dans un délai maximal d'un mois), permettrait ainsi de prolonger les divers documents ayant expiré entre le 16 mars et le 15 mai 2020. Cette possibilité de prolongation serait limitée à 180 jours, le Gouvernement envisageant, selon l'étude d'impact, d'accorder un délai de 90 jours.

Au bénéfice d'un **amendement rédactionnel COM-28**, la commission des lois a autorisé cette habilitation de nature à répondre aux difficultés auxquelles sont confrontés les étrangers (pour déposer leurs demandes de renouvellement) et les préfetures (pour les instruire), en raison des mesures destinées à lutter contre l'épidémie.

2. En adaptant le fonctionnement de l'institution judiciaire

L'article 7 (c du 2° du I) habilite le Gouvernement à **modifier les règles d'organisation et de procédure juridictionnelles le temps de la crise**

sanitaire. Il pourrait donc, pour les juridictions administratives et judiciaires, adapter les règles relatives :

- à la compétence territoriale et aux formations de jugement des juridictions. Bien que les tribunaux ne traitent actuellement que des contentieux les plus urgents¹, il s'agirait, en matière pénale notamment, d'affecter à un autre tribunal que celui normalement compétent un contentieux qui ne pourrait être reporté ;

- aux délais de procédure et de jugement, à la publicité des audiences et à leur tenue ou au recours à la visioconférence. En matière pénale, il s'agirait par exemple d'augmenter le délai pour que le juge d'application des peines se prononce sur les demandes de remise en liberté, ce qui est un vrai motif de préoccupation car cela pourrait conduire à libérer des personnes dangereuses.

Enfin, le Gouvernement pourrait également adapter les modalités de saisine des juridictions et d'organisation du contradictoire. Il s'agit essentiellement de prévoir la dématérialisation ou la simplification de la saisine d'une juridiction ou que le contradictoire ne s'exerce que par écrit en matière civile par exemple. Exclusif de la matière pénale, cet assouplissement est d'une portée plus limitée.

La commission a constaté que l'ensemble de ces mesures exceptionnelles ne pouvaient être prises qu'aux seules fins de limiter la propagation du virus covid-19 parmi les participants aux instances juridictionnelles, ce qui lui a semblé **proportionné à la gravité de la menace.**

Concernant les **mesures privatives de liberté que sont la garde à vue, le placement en détention provisoire et l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE)**, le Gouvernement demande à être habilité à prendre des mesures d'adaptation pour freiner la propagation du virus en limitant les contacts entre les individus.

La rédaction de l'habilitation tient compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, tendant à en préciser la portée. Ces précisions paraissent bienvenues dans un domaine qui touche à la protection des libertés individuelles.

L'avocat pourrait intervenir à distance pendant la garde à vue, par téléphone par exemple, et la présentation du gardé à vue à un magistrat pour décider de sa prolongation deviendrait facultative dans tous les cas². La durée de la détention provisoire ou de l'ARSE pourrait être prolongée au-delà des durées maximales actuellement prévues par le code de procédure

¹ Voir la circulaire de la garde des Sceaux relative à l'adaptation de l'activité pénale et civile des juridictions aux mesures de prévention et de lutte contre la pandémie de COVID-19 du 14 mars 2019.

² Sur ce point, la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a déjà assoupli la procédure en rendant la présentation facultative pour une prolongation au-delà de vingt-quatre heures.

pénale, afin d'éviter que ces mesures de sureté n'arrivent à leur terme avant que l'audience de jugement n'ait pu être organisée. Cette durée supplémentaire ne pourrait excéder trois mois en première instance et six mois en appel. De plus, les décisions de prolongation de la détention provisoire ou de l'ARSE pourraient être prises par le juge des libertés et de la détention au terme d'une procédure écrite (réquisitions écrites du parquet, observations écrites de la personne ou de son avocat).

Sur proposition de son rapporteur, la commission a adopté un **amendement rédactionnel COM-27**.

En ce qui concerne les **règles d'affectation des détenus dans les établissements pénitentiaires**, les dispositions des articles 714 et 717 du code de procédure pénale, qui conduisent à répartir les détenus soit dans une maison d'arrêt soit dans un établissement pour peines, seraient assouplies afin de réduire le nombre de transfèrements. Dans le champ de la protection judiciaire de la jeunesse, les juges des enfants seraient autorisés à prolonger les mesures de placement ou les mesures éducatives en milieu ouvert sans la tenue d'une audience. L'objectif d'assurer la continuité de la prise en charge éducative de ces mineurs justifie, dans le contexte sanitaire actuel, ces dispositions provisoires.

B. SIMPLIFIER LA VIE DES ENTREPRISES : UN ASSOULISSEMENT PROVISOIRE BIENVENU DES PROCÉDURES

L'article 7 habilite le Gouvernement à simplifier et adapter le droit des sociétés (*f* du 2° du I) pour permettre le **report ou la poursuite éventuelle par voie dématérialisée des assemblées générales ou réunions** des organes dirigeants des personnes morales de droit privé ; ainsi que l'assouplissement des règles d'approbation des comptes (*g* du 2° du I). Ces mesures sont apparues justifiées à la commission des lois.

Le Gouvernement serait également habilité par le même article à **modifier le droit des procédures collectives (*d* du 1° du I) pour les entreprises qui seraient en difficulté en raison du contexte actuel**. La commission des lois a estimé que cette formulation assez large ne posait pas de difficultés, compte de son objet limité aux conséquences de la crise sanitaire.

C. FACILITER LE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PENDANT L'ÉPIDÉMIE

Le Gouvernement demande également à être habilité à légiférer par ordonnances afin de **faciliter le fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pendant l'épidémie**. Plus précisément, il s'agirait de déroger :

« a) Aux règles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, s'agissant notamment de leurs assemblées délibérantes et de leurs exécutifs ;

« b) Aux règles régissant les délégations que peuvent consentir ces assemblées délibérantes à leurs exécutifs, ainsi que leurs modalités ;

« c) Aux règles régissant l'exercice de leurs compétences par les collectivités locales ;

« d) Aux règles d'adoption et d'exécution des documents budgétaires ainsi que de communication des informations indispensables à leur établissement prévues par le code général des collectivités territoriales ;

« e) Aux dates limites d'adoption des délibérations relatives au taux, au tarif ou à l'assiette des impôts directs locaux ou à l'institution de redevances ;

« f) Aux règles applicables en matière de consultations et de procédures d'enquête publique ou exigeant une consultation d'une commission consultative ou d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale ou de ses établissements publics ;

« g) Aux règles applicables à la durée des mandats des représentants des élus locaux dans les instances consultatives dont la composition est modifiée à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux.

Malgré les réserves que peut susciter le caractère extrêmement large de l'habilitation demandée, la commission n'en a pas modifié les termes, conscientes de la nécessité de conserver au Gouvernement une large faculté d'adaptation face aux conséquences encore mal prévisibles de l'épidémie. Sur proposition du rapporteur, elle a précisé que les dérogations aux règles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics instituées par ordonnance pourraient notamment avoir pour objet d'autoriser *« toute forme de délibération collégiale à distance »*, en particulier les réunions par téléconférence (**amendement COM-11**).

Par ailleurs, la commission a souhaité inscrire d'ores et déjà dans la loi des **règles dérogatoires relatives à l'adoption du budget et à l'arrêté du compte administratif** des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. L'**article 7 A**, issu d'un **amendement COM-10** du rapporteur, prévoit ainsi :

- de reporter au **31 juillet**, au lieu du **15** ou du **30 avril**, la **date limite pour l'adoption du budget**, au-delà de laquelle le préfet saisit la chambre régionale des comptes en vue de régler lui-même le budget ;

- de reporter également au 31 juillet la date limite d'arrêté du compte administratif de l'année 2019 ;

- jusqu'à l'adoption du budget, d'**autoriser l'exécutif 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. Toutefois, 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 sera maintenu en fonctions provisoirement, cette limite serait ramenée au tiers des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent.

En outre, l'article 7 B, issu d'un **amendement COM-61** du rapporteur, tend à réduire de la moitié au tiers des membres en exercice des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics le **quorum** qui y est applicable, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire et dans les zones géographiques où il s'applique. Parallèlement, chaque membre présent pourrait détenir deux **pouvoirs** au lieu d'un.

D. DES MESURES UTILES DANS LE CHAMP ÉDUCATIF ET CULTUREL

1. L'accès aux formations, diplômes et concours

La première mesure, à l'article 7, tend à habiliter le Gouvernement à modifier les modalités d'accès aux formations de l'enseignement supérieur, les modalités de délivrance des diplômes de l'enseignement supérieur et les modalités de déroulement des examens ou concours d'accès à la fonction publique, dans le double objectif de garantir la continuité de leur mise en œuvre et de respecter le principe d'égalité de traitement des candidats.

S'agissant des modifications des modalités d'accès aux formations de l'enseignement supérieur, il sera nécessaire d'informer précisément les lycéens de ces changements et de les accompagner. Par exemple, en cas d'annulation des concours d'admission aux écoles d'ingénieurs post-bac, la lettre de motivation et le projet des candidats seront décisifs.

Se pose en outre la question de l'éventuel report de la date de finalisation des dossiers et de confirmation des vœux sur la plateforme Parcoursup, actuellement prévue le 2 avril. En cas de décalage, il faudra veiller à l'égalité de traitement entre les lycéens, compte tenu des différentes zones de vacances.

S'agissant des modalités de délivrance des diplômes de l'enseignement supérieur, les modifications qui pourraient y être apportées paraissent justifiées, l'article L. 613-1 du code de l'éducation prévoyant qu'il n'est pas possible de modifier les modalités de délivrance en cours d'année. De même, les modifications portant sur les modalités de déroulement des examens ou concours de la fonction publique paraissent s'imposer au regard du contexte de crise sanitaire.

2. Le report d'élections universitaires

Dans un courrier adressé le dimanche 15 mars 2020 aux directeurs et présidents d'établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche, la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, Frédérique Vidal, a annoncé le report des élections universitaires et indiqué que « les textes nécessaires seront pris ».

L'article 9 du présent projet de loi met en œuvre cette annonce. Il prévoit **la prolongation, jusqu'à une date fixée par arrêté ministériel, et au plus tard le 1^{er} janvier 2021, des mandats des présidents, des directeurs et des chefs des établissements de l'enseignement supérieur arrivant à échéance entre le 15 mars 2020 et le 30 juin 2020, ainsi que des mandats des membres des conseils d'administration de ces établissements.**

Cette disposition concernerait **vingt-cinq établissements**¹, n'ayant pas encore entamé leur processus électoral. Elle paraît opportune au regard de la difficulté d'organiser un scrutin dans les circonstances actuelles et n'appelle donc pas de remarque particulière.

La commission a adopté l'**amendement rédactionnel COM-25**.

3. L'adaptation exceptionnelle de la chronologie des médias

Le passage au stade 3 de l'épidémie a entraîné la fermeture de tous les lieux accueillant du public qui sont « non indispensables à la vie du pays » dont les cinémas. Les films dont l'exploitation a commencé se trouvent donc dans la situation où ils ne sont plus accessibles jusqu'au terme du délai de quatre mois fixé par l'article L. 231-1 du code du cinéma avant de pouvoir être proposés en VOD.

Les nouveaux films dont l'exploitation n'a pas débuté se trouvent dans une situation différente puisqu'il est possible pour ce qui les concerne de contourner l'étape de la salle, mais il existe un risque juridique que leurs producteurs perdent, par la suite, les financements du CNC, l'éligibilité au fonds de soutien dépendant de l'attribution d'un visa d'exploitation accordé lors d'une sortie en salle.

Le deuxième alinéa de l'article L. 231-1 prévoit déjà la possibilité pour le président du CNC de réduire ce délai d'exploitation mais cette réduction ne peut excéder quatre semaines et est motivée par les résultats d'exploitation. Cette dérogation ne permet donc pas de répondre aux difficultés rencontrées actuellement.

¹ Les universités suivantes : Artois, Caen, La Rochelle, Le Mans, Limoges, Littoral, Lyon-I-II-III, Montpellier III, Mulhouse, Orléans, Paris-I-II-XIII, Pau, Perpignan, Picardie Jules Verne, Poitiers, Savoie, Toulouse-I, Tours, Toulouse Comue, Comue Université Bourgogne France-Comté, Université Versailles St-Quentin en Yoelines.

L'article 11 du projet de loi prévoit donc de **permettre au président du CNC de réduire à titre exceptionnel le délai d'exploitation de quatre mois prévu par l'article L. 231-1 du code du cinéma ainsi que les délais prévus par accord professionnel pour les films qui faisaient encore l'objet d'une exploitation en salle au 14 mars 2020.**

La disposition législative proposée apparaît adaptée à la situation des films dont l'exploitation a débuté avant de cesser à la suite de la fermeture des salles. C'est les cas par exemple des films « De Gaulle », « Un Fils » et « La Bonne Épouse ». L'exploitation en VOD de ces films pourra commencer avant l'échéance du délai de 4 mois par décision du président du CNC.

Il apparaît que la disposition législative proposée est **proportionnée et indispensable à l'économie du cinéma, même si elle pourrait avoir pour effet induit d'accentuer des usages alternatifs à la salle de cinéma.**

E. RENFORCER LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

1. Suivre l'application de la loi et de l'évolution de l'épidémie

La commission des lois a **renforcé les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée nationale et du Sénat** pour suivre l'application de la présente loi mais également les conséquences sanitaires de l'épidémie de virus Covid-19 (**amendement COM-26 rectifié**).

Prévue à l'article 24 de la Constitution, la mission de contrôle du Parlement est plus que jamais nécessaire en période de crise, notamment pour s'assurer de la proportionnalité des mesures mises en œuvre.

Les rapports prévus concernant les élections municipales et consulaires (qui devraient être remis le 10 mai 2020 au plus tard) sont nécessaires mais ne semblent pas suffisants dans le contexte épidémiologique actuel.

L'amendement de la commission s'inspire directement du dispositif mis en œuvre pour le suivi de la loi « SILT » du 30 octobre 2017¹.

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ce dispositif serait temporaire², le temps que les mesures prévues par la présente loi soient mises en œuvre.

¹ Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

² Conseil constitutionnel, 11 décembre 2014, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, décision n° 2014-705 DC.

2. La prolongation, à titre exceptionnel, des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires

Dérogeant à l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, **la commission a porté la durée des commissions d'enquête en cours de six à huit mois, sans que leur mission puisse se poursuivre au-delà du 30 septembre 2020 (amendements identiques COM-1, COM-5 rectifié et COM-60).**

Cette mesure concernerait huit commissions d'enquête, dont quatre au Sénat et quatre à l'Assemblée nationale.

En effet, la crise sanitaire complique considérablement le travail de ces commissions, qui portent sur des sujets aussi importants que les concessions autoroutières, l'incendie de l'usine Lubrizol ou la lutte contre la radicalisation islamiste.

Les commissions d'enquête disposeraient de deux mois supplémentaires pour rendre leur rapport, souplesse qu'elles seraient libres d'utiliser ou non. Elles conserveraient un caractère temporaire, conformément à la jurisprudence constitutionnelle.

V. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE : UN ASSOUPPLISSEMENT UTILE DES DÉLAIS D'EXAMEN DES QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ

L'article unique du projet de loi organique vise à suspendre jusqu'au 30 juin 2020 :

- le délai impératif de trois mois laissé au Conseil d'Etat et la Cour de cassation pour se prononcer sur une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) avant leur dessaisissement au profit du Conseil constitutionnel ;

- et le délai indicatif de trois mois dont le Conseil constitutionnel dispose pour statuer sur les QPC qui lui sont transmises.

A. DES DÉLAIS ORGANIQUES GARANTISSANT UN EXAMEN RAPIDE DES QPC

Introduite par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, la QPC permet, sous certaines conditions, de contester la conformité à la Constitution d'une loi déjà entrée en vigueur.

Tout justiciable peut ainsi soutenir lors d'une instance qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Pour chaque ordre de juridiction, c'est au Conseil d'État ou à la

Cour de cassation, selon le cas, qu'il revient de décider si la question mérite¹ d'être transmise au Conseil constitutionnel.

Le Constituant a souhaité garantir un examen rapide des QPC, propre à leur caractère « prioritaire ». Aux termes de l'**article 61-1 de la Constitution**, « 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 (ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel²), 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 (**article 23-4**), que dans le cas où la question est soulevée directement lors d'une instance pendante devant eux (**article 23-5**).

Ce délai est impératif, à peine de dessaisissement : à défaut, la question est automatiquement transmise au Conseil constitutionnel (article 23-7). En pratique, une telle transmission automatique reste extrêmement rare³, grâce à l'organisation efficace mise en place par le greffe de chacune des juridictions suprêmes pour respecter la célérité spécifiquement imposée au jugement des QPC.

Une fois saisi, **le Conseil constitutionnel dispose de trois mois pour statuer** (article 23-10). À la différence du précédent, **ce délai est indicatif** : la Constitution n'imposait pas à la loi organique de fixer un tel délai, dont le non-respect n'est sanctionné par aucun dessaisissement du Conseil constitutionnel, et est sans incidence sur la validité de la décision rendue hors délai⁴.

¹ Selon trois critères cumulatifs désormais développés et précisés par une abondante jurisprudence : 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.

² Le chapitre II bis (« De la question prioritaire de constitutionnalité ») de cette ordonnance comprend les articles 23-1 à 23-12 ; il y est expressément renvoyé par les dispositions organiques spécifiques à chaque ordre de juridiction (figurant dans le code de justice administrative, le code de l'organisation judiciaire, le code pénal et le code des juridictions financières) et par le statut de la Nouvelle-Calédonie (loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999).

³ En 2014, le Conseil constitutionnel faisait ainsi état de trois décisions seulement ayant été rendues à la suite d'une transmission automatique par une juridiction suprême ayant dépassé le délai de trois mois pour statuer (voir en ce sens le commentaire de la décision n° 2014-440 QPC du 21 novembre 2014, M. Jean-Louis M., [Demandes tendant à la saisine directe du Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité]).

⁴ Unique exemple de dépassement de ce délai par le Conseil constitutionnel dont le rapporteur ait connaissance, la décision n° 2013-314 QPC du 14 juin 2013 (M. Jeremy F. [Absence de recours en cas d'extension des effets du mandat d'arrêt européen]) répondait à une question que la chambre criminelle de la Cour de cassation avait transmise au Conseil constitutionnel le 27 février 2013 (délai justifié par la saisine et le prononcé d'un arrêt, dans l'intervalle, de la Cour de Justice de l'Union européenne, selon la procédure préjudicielle d'urgence).

B. UN DESSERREMENT DES DÉLAIS LIMITÉ ET JUSTIFIÉ PAR LES CONSÉQUENCES DE L'ÉPIDÉMIE SUR L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS

Comme le relève l'étude d'impact annexée au projet de loi organique : « *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* ».

Concernant l'activité des juridictions suprêmes, ont ainsi été annulées dès le 15 mars au **Conseil d'Etat** toutes les séances de jugement, à l'exception de certains référés (les audiences étant alors soumises à des précautions d'organisation spécifiques). À la **Cour de cassation**, reste seulement assuré le traitement par la chambre criminelle des dossiers à délais (détentions provisoires, mandat d'arrêt européen, extraditions...).

Dans ces circonstances, les difficultés prévisibles rencontrées par les juridictions suprêmes pour respecter le délai organique d'examen en trois mois des QPC qui leurs sont **soumises risquent de conduire à des transmissions d'office au Conseil constitutionnel nombreuses et quasi-systématiques**.

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

La commission des lois a approuvé ces dispositions, dont le rapporteur s'est assuré qu'elles avaient fait l'objet d'une concertation entre les différents acteurs du traitement des QPC au sein des juridictions suprêmes et du Conseil constitutionnel. Elles sont d'ailleurs **inspirées par la même préoccupation qui fonde les mesures habilitant le Gouvernement à suspendre ou prolonger certains délais de procédure devant les juridictions administratives et judiciaires figurant dans le projet de loi ordinaire¹**. Elles ne pouvaient toutefois trouver leur place que dans un **texte de nature organique**.

Le rapporteur estime que, dans les circonstances exceptionnelles actuelles, cette suspension limitée des délais opère une **conciliation équilibrée 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**.

Il insiste sur le fait que **la faculté pour tout justiciable de soulever une QPC et les critères habituels de son examen ne sont en rien affectés par les dispositions du présent texte**.

¹ Voir le commentaire de l'article 7 du projet de loi.

S'il juge juridiquement moins indispensable la suspension du délai de trois mois dont dispose le Conseil constitutionnel pour statuer sur les QPC (ce dernier n'étant qu'indicatif), le rapporteur en admet volontiers la cohérence et la symbolique¹.

En tout état de cause, ces dispositions laissent intacte la possibilité pour les juridictions de statuer en moins de temps que la prolongation ainsi accordée (si l'évolution de l'épidémie ou les mesures d'organisation interne le permettent, ou si l'urgence d'une instance particulière l'exige).

La commission a adopté l'article unique du projet de loi organique sans modification.

La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié et le projet de loi organique sans modification.

¹ Mais le rapporteur note que le Gouvernement n'a pas proposé à ce stade de prolonger le même délai indicatif de trois mois que la loi organique assigne au Conseil d'État pour statuer sur les lois de pays (art. 107 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 portant statut de la Nouvelle-Calédonie)

EXAMEN EN COMMISSION

JEUDI 19 MARS 2020

Le compte rendu sera prochainement disponible sur le site Internet du Sénat.

LA LOI EN CONSTRUCTION

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

pour le projet de loi :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-376.html>

-

pour le projet de loi organique :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-377.html>