

N° 376  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 mars 2020

**PROJET DE LOI**

*(procédure accélérée)*

*d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid -19,*

PRÉSENTÉ

Par M. Édouard PHILIPPE,  
Premier ministre

*(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La crise majeure que traverse notre pays au plan sanitaire, sans précédent depuis un siècle, fait apparaître la nécessité de développer les moyens à la disposition des autorités exécutives pour faire face à l'urgence, dans un cadre juridique lui-même renforcé et plus facilement adaptable aux circonstances, notamment locales.

En raison du caractère pathogène et contagieux du virus covid-19 et de l'urgence de santé publique que l'évolution de sa propagation entraîne, le Gouvernement a été conduit à limiter fortement les déplacements des personnes hors de leurs domiciles. Par cohérence avec les nouvelles mesures édictées, le second tour des élections municipales, communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon prévu le 22 mars 2020 a donc été reporté par un décret délibéré en Conseil des ministres le 17 mars.

Le titre I<sup>er</sup> du projet de loi organise ce report du second tour des élections municipales, communautaires et métropolitaines de Lyon.

**L'article 1<sup>er</sup>** de la présente loi reporte le second tour des élections municipales, communautaires et métropolitaines de Lyon au mois de juin dans les communes, secteurs et circonscriptions métropolitaines où le premier tour n'a pas permis d'élire l'ensemble de l'organe délibérant, sous réserve d'un rapport d'un comité scientifique sur l'état de l'épidémie de covid-19 et sur les risques sanitaires attachés à la tenue du second tour à cette date, remis au Parlement au plus tard le 10 mai 2020 ; ce comité scientifique pourra être celui désigné en application de l'article 5 du présent projet de loi.

Il précise également que les candidats élus dès le premier tour, dans les communes de 1 000 habitants et plus, prennent leurs fonctions sans attendre l'issue du second tour. Dans les communes de moins de 1 000 habitants où la moitié au moins des conseillers municipaux ont été désignés, ceux-ci prennent également leurs fonctions. Par voie de conséquence, il proroge, dans les autres communes, le mandat des conseillers municipaux et communautaires actuels jusqu'au second tour.

Il définit en outre le fonctionnement des organes délibérants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) jusqu'au second tour. Pendant quelques mois, certains EPCI verront cohabiter des conseillers communautaires dont le mandat a été prorogé avec des conseillers nouvellement élus. Dans ces EPCI, le président et les vice-présidents seront élus temporairement jusqu'à l'issue du second tour. De même, dans les communes de moins de 1 000 habitants où le conseil municipal n'a pas été élu au complet, le maire et les adjoints seront élus de façon temporaire.

Cet article tire les principales conséquences du report du second tour au mois de juin en fixant le début de la campagne électorale officielle au deuxième lundi précédant le second tour et en précisant les modalités de prise en charge financière par l'État du surcoût que représente le report du second tour des élections municipales pour les candidats.

**L'article 2** du projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute autre mesure relevant du domaine de la loi permettant d'adapter le droit électoral jusqu'au second tour (fonctionnement des organes délibérants, dépôt des candidatures et organisation du scrutin, financement, campagne électorale, outre-mer, etc.).

**L'article 3** proroge les mandats des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires au plus tard jusqu'à la date d'organisation du second tour des élections municipales fixé en application de l'article 1<sup>er</sup>. Il prévoit également qu'un rapport sera remis au Parlement au plus tard le 10 mai 2020 sur la possibilité de tenir ces élections avant le second tour des élections municipales. Il habilite enfin le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi liée à la prorogation des mandats des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires et aux modalités d'organisation du scrutin.

Le titre II (**articles 4 à 6**) instaure un dispositif d'état d'urgence sanitaire.

Il apparaît nécessaire d'intégrer dans la loi les enseignements de la gestion de la crise depuis trois mois et, en particulier, l'organisation qui a été mise en place dans l'urgence pour permettre un éclairage scientifique des décisions publiques ainsi que leur transparence vis-à-vis tant de la représentation nationale que de la population.

Il est ainsi proposé d'instituer un état d'urgence sanitaire pour faire face aux crises d'une gravité et d'une ampleur exceptionnelles. Ce dispositif, inspiré de l'état d'urgence de droit commun, s'en distingue par ses motifs, tenant à une menace majeure pour la santé de la population, et

par son régime. Les mesures portant atteinte à la liberté d'aller et de venir, à la liberté d'entreprendre et la liberté de réunion sont prises par le Premier ministre, en cohérence avec la jurisprudence administrative et constitutionnelle qui lui reconnaît un pouvoir de police générale au niveau national, tandis que le ministre de la santé aura vocation quant à lui à prendre les autres mesures, en particulier sanitaires, appelées par les circonstances. Selon ce qui paraîtra le plus approprié dans chaque cas de figure, ces mesures pourront être décidées au niveau national ou laissées pour partie à l'appréciation du représentant de l'État dans le département.

L'existence d'un comité scientifique destiné à éclairer les choix des autorités compétentes dans la gestion de la crise du covid-19 est consacrée et l'autorisation du Parlement requise pour la prolongation de ce régime au-delà d'une durée de d'un mois.

Le titre III (**articles 7 à 11**) est relatif aux mesures d'urgence économique et d'adaptation à la lutte contre l'épidémie.

La crise sanitaire exceptionnelle traversée actuellement par la France et les mesures prises pour y faire face affectent profondément l'activité économique nationale. Certains secteurs sont plus particulièrement touchés par l'impact de l'épidémie sur leurs salariés, la rupture des chaînes d'approvisionnement, l'annulation de commandes et les mesures prises pour limiter la propagation du virus.

La solidarité nationale doit jouer à tous les niveaux pour en limiter les conséquences tant pour les entreprises que les salariés et permettre à l'économie française de surmonter ce moment difficile.

Le présent projet de loi habilite dès lors le Gouvernement à prendre des mesures relevant du domaine de la loi qui visent à limiter les cessations d'activité des opérateurs économiques, quel que soit leur statut, et les licenciements et aménager divers délais et procédures légaux, contractuels ou juridictionnels qui, dans les circonstances présentes, ne peuvent être respectés.

Le 1° de l'**article 7** comporte une série d'habilitations à légiférer afin de permettre aux entreprises, quel que soit leur statut, y compris travailleurs indépendants ou encore auteurs et artistes-interprètes, de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du virus covid-19.

La période de crise traversée actuellement est d'une rapidité telle que les moyens classiques d'intervention, même revus dans une ampleur inégalée (chômage partiel, étalement des charges et des impôts,

accélération du paiement des crédits d'impôt) peuvent ne pas suffire pour permettre aux entreprises des secteurs les plus touchés de faire face à la crise.

Le *a)* du 1° de cet article habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour instaurer un dispositif de soutien à la trésorerie des entreprises les plus impactées et des aides directes ou indirectes grâce à la mise en place d'un fonds de solidarité auquel pourront participer les régions. Il traduit la solidarité de l'État et des régions envers le tissu économique et lui permet de réagir aux cas d'urgence et d'ampleur exceptionnelle.

Le *i)* du *b)* du 1° de cet article a trait à l'activité partielle, le dispositif le plus réactif pour sauvegarder l'emploi en période de baisse d'activité. L'ampleur de la crise sanitaire liée au covid-19 suppose des aménagements de ce dispositif, notamment pour l'ouvrir selon des modalités adaptées à des publics, comme les travailleurs à domicile ou les assistantes maternelles qui n'y avaient pas accès jusqu'à présent, pour protéger davantage les salariés à temps partiel, pour faciliter la mise en place de formations pendant la baisse d'activité pour préparer la reprise ou encore pour adapter la mise en œuvre de ce dispositif, notamment dans les PME ou TPE.

Aux *ii)*, *iii)*, et *iv)* du *b)* du 1°, une adaptation du droit du travail est nécessaire pour permettre aux entreprises de faire face aux difficultés d'organisation auxquelles elles sont confrontées, compte tenu d'un fort taux d'absentéisme et, partant, d'un surcroît exceptionnel d'activité. Les dispositions mentionnées aux *iv)* et *v)* du permettent d'y répondre par une dérogation aux règles relatives à la durée du travail, au repos hebdomadaire et au repos dominical d'une part et par une modification des conditions d'acquisition et des modalités d'utilisation d'une partie des congés payés d'autre part.

Cette adaptation du droit du travail doit également au regard d'un objectif d'intérêt général de répartition des efforts, assurer la prise en charge renforcée des victimes directes ou indirectes en cas de risque sanitaire grave et exceptionnel et notamment d'épidémie. Les modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail seront révisées pour en élargir le champ des salariés éligibles. Le dispositif mis en place s'inspire de celui actuellement en vigueur soit pour la mise en quarantaine soit pour la garde des enfants de moins de 16 ans lorsque les établissements scolaires ne peuvent pas les accueillir

La disposition du v du *b*) du 1° a pour objet d'adapter les modalités et les dates limites de versement des sommes dues au titre de l'intéressement et de la participation en application des articles L. 3314-9 et L. 3324-12 du code du travail. Les sommes issues de la participation et de l'intéressement doivent être versées avant le 1er jour du 6<sup>ème</sup> mois suivant la clôture de l'exercice de l'entreprise, conformément aux des délais légaux qui l'encadre, sous peine d'un intérêt de retard. Ces délais légaux devront être assouplis afin de permettre aux établissements teneurs de compte de l'épargne de ne pas être pénalisés par les circonstances exceptionnelles liées à l'épidémie.

La mesure de l'audience des organisations syndicales se fonde à la fois sur les résultats des élections professionnelles, sur l'élection des membres siégeant aux chambres d'agriculture, et sur l'élection organisée auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés. Il est actuellement prévu que cette élection, organisée tous les quatre ans en application de l'article L. 2122-10-1, se tiendra du 23 novembre au 6 décembre 2020.

L'organisation de ce scrutin est susceptible d'être perturbée par les restrictions mises en place pour faire face à la crise sanitaire actuelle. Le dépôt des candidatures syndicales – actuellement en cours –, ainsi que la constitution et la fiabilisation de la liste électorale, sont particulièrement affectés. En effet, certains développements informatiques effectués par les prestataires agissant pour le ministère du travail, ainsi que la transmission des données sociales à caractère personnel constituant la liste électorale, pourraient ne pas être finalisés dans des délais garantissant la bonne tenue du scrutin. Le cadre du travail à distance ne permet pas de réaliser la totalité des opérations préparatoires nécessaires à l'organisation de cette élection. Le maintien du calendrier électoral ferait peser un risque sur la bonne organisation du scrutin. Le vi) du *c*) du 1° vise à permettre au gouvernement d'adapter les modalités d'organisation de ce scrutin, et de garantir la sécurité de son déroulement et sa sincérité. En outre, il est nécessaire d'ajuster les modalités de désignation des conseillers prud'homme et des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles qui s'appuient sur la mesure de l'audience syndicale et patronale.

Au vii) du *b*) du 1°, les services de santé au travail devront également adapter leur activité à la situation exceptionnelle provoquée par l'épidémie de covid-19. Leur mission principale sera de diffuser les messages de prévention et de conseiller les entreprises et les salariés pour faire face à la crise. Ils devront également prioriser le suivi médical des salariés dont les activités sont essentielles à la continuité de la vie de la Nation. Ces

circonstances sans précédent impliqueront de différer la majorité des visites médicales, interventions auprès des entreprises et actions en milieu de travail. Ces dispositions visent à prévoir les dérogations nécessaires pour sécuriser à la fois les services de santé au travail et les employeurs qui ne pourront pas assurer leurs obligations de droit commun et à prévoir comment les salariés qui n'auront pas pu être suivis pendant la crise pourront être par la suite pris en charge dans des conditions garantissant le suivi efficace de leur état de santé.

Le recours massif au télétravail ou au travail à distance associé à un fort taux d'absentéisme induit par la crise sanitaire peut rendre difficile l'application des procédures d'information-consultation du comité social et économique (CSE). Le recours à la visioconférence pour réunir le comité social et économique peut être autorisé par accord entre l'employeur et les membres élus de la délégation du personnel du comité. En l'absence d'accord, ce recours est limité à trois réunions par année civile (L. 2315-4). Les dispositions du viii) du *b*) du 1<sup>o</sup> faciliteront le recours à une consultation dématérialisée de l'instance.

Eu égard aux circonstances exceptionnelles liées au virus covid-19, l'activité de certification des organismes de formation telle que prévue à l'article L. 6316-1 du code du travail ne peut s'exercer conformément au calendrier initial. En effet, pour limiter la propagation du virus il a été décidé que les organismes de formation professionnelle ne peuvent plus accueillir du public à compter du lundi 16 mars 2020. Cette situation ne permet plus à ces organismes de se soumettre dans de bonnes conditions aux audits leur permettant d'obtenir la certification qualité exigée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

De la même manière, les organismes certificateurs et les instances de labellisation mentionnées à l'article L. 6316-2 du code précité ne peuvent également assurer leur mission de certification dans de bonnes conditions et dans un contexte où il est clairement recommandé d'éviter les contacts présentiels. Cette nouvelle date d'entrée en vigueur correspond déjà à celle prévue pour les établissements mentionnés au I. de l'article L. 6316-4 et est également en cohérence avec la date mentionnée au VIII de l'article 24 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Des adaptations réglementaires devront être prises notamment s'agissant du cycle de certification et des conséquences sur les organismes concourant au développement des compétences ayant déjà obtenu la certification qualité Qualiopi.

Au ix) du *b*) du 1<sup>o</sup> les dispositions permettront à France compétences de disposer d'un délai supplémentaire afin d'enregistrer les certifications

dans le répertoire spécifique, notamment celles dont l'enregistrement arrive à échéance dans les prochains mois. Par ailleurs, compte tenu des difficultés déjà identifiées des entreprises, l'ordonnance permettra d'aménager les conditions de versement des contributions dues au titre du financement de la formation professionnelle, en cohérence avec les dispositions qui seront prises en matière fiscale et sociale.

S'agissant des coûts de formation, l'ordonnance permettra de simplifier les modalités de prise en charge en privilégiant une logique forfaitaire, plus simple à mettre en œuvre.

Enfin, l'ordonnance permettra de prendre les dispositions nécessaires afin d'éviter les ruptures dans la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle et aménager les circuits de paiement des cotisations sociales dues à ce titre.

Le c) du 1° permet d'assouplir les obligations des entreprises à l'égard de leurs clients et de leurs fournisseurs, notamment en termes de délais et de pénalités. Les contrats de vente de voyages et de séjour sont plus particulièrement visés.

Afin de mieux anticiper les défaillances d'entreprises, le d) du 1° habilite le Gouvernement à modifier le droit des procédures collectives et des entreprises en difficulté. Malgré le soutien des pouvoirs publics, certaines entreprises peuvent, du fait de la crise sanitaire, ne pas être en mesure de faire face à leurs obligations. Les mesures et procédures préventives du titre premier du livre VI du code de commerce (mandat *ad hoc* et conciliation), ainsi que les procédures de sauvegarde et, plus généralement, les dispositions du livre VI du code de commerce pouvant avoir une incidence sur la préservation de l'emploi, ou encore la procédure du règlement amiable agricole, pourraient être adaptées au traitement de cette situation exceptionnelle, tant en ce qui concerne la prise en compte de ces difficultés, notamment en matière sociale, qu'en ce qui concerne les règles de procédure de nature législative. Plusieurs dispositions imposant la présence de certains acteurs à l'audience, y compris le ministère public, pourraient être adaptées à une telle situation.

Dans son discours à la Nation du 12 mars 2020, le Président de la République a annoncé le report de deux mois de la trêve hivernale afin de ne pas procéder à des expulsions locatives dans le contexte sanitaire de propagation du covid-19 sur le territoire national. Le e) du 1° en tire les conséquences en fixant au 31 mai 2020 la fin de la trêve hivernale.

La crise du covid-19 a un impact considérable sur l'économie en rendant impossible l'exécution de nombreuses prestations et annulant de

nombreux contrats. La commande publique représente 10 % du PIB. Pour limiter les conséquences de l'effondrement de la commande publique résultant des mesures sanitaires décidées pour prévenir l'extension de l'épidémie, il est proposé au *f)* du 1° d'habiliter le Gouvernement à prévoir par ordonnance des mesures portant sur les délais, les modalités d'exécution ou de résiliation des marchés publics. Ces mesures porteront notamment sur la neutralisation, pour les contrats en cours, des pénalités contractuelles.

Le *g)* permet d'étaler le paiement des loyers et des factures d'eau et d'électricité pour les très petites entreprises les plus touchées par l'épidémie.

Le 2° de l'article 7 comporte une série d'habilitations à légiférer pour adopter des mesures provisoires de nature administrative ou juridictionnelle afin de faire face aux conséquences de la propagation du virus covid-19.

Le *a)* permet l'adaptation de différents délais : demandes présentées aux autorités administratives et traitement de ces demandes, consultations du public, réalisation par les entreprises ou les particuliers de contrôle ou travaux prescrits par des dispositions légales. Il permet également l'aménagement des modalités de consultation des instances ou autorités préalable à la prise d'une décision par une autorité administrative.

Le *b)* du 2° de l'article 1er habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour adopter un moratoire sur les délais dont le terme échoit pendant la période où s'appliquent les mesures sanitaires d'interdiction nécessaires pour lutter contre la propagation du covid-19. Le moratoire ne pourra excéder de plus trois mois le terme de ces mesures d'interdiction.

Les habilitations des *c)*, *d)* et *e)* du 2° permettront de procéder à des adaptations de notre procédure pénale nécessitées par la crise sanitaire résultant du covid-19, et qui ont en particulier pour objet de limiter les contacts entre les justiciables et les personnels judiciaires, tout en assurant la continuité du service public de la justice. Elle autorise ainsi le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter, d'une part, les règles relatives à la publicité des audiences et au recours à la visioconférence devant les juridictions administratives et judiciaires, et d'autre part, les règles relatives au déroulement des gardes à vue, au déroulement et à la durée des détentions provisoires et des assignations à résidence sous surveillance électronique, à l'exécution des peines privatives de liberté, et à l'exécution des mesures de placement et autres mesures éducatives prises en application de l'ordonnance n°45-174 du 2 février

1945 relative à l'enfance délinquante. Il sera ainsi notamment possible d'étendre le recours au huis clos ou à la visio-conférence, de permettre l'intervention par téléphone de l'avocat au cours de la garde à vue, ou d'assouplir les règles d'affectation des détenus dans les établissements pénitentiaires.

Le *f*) du 2° est relatif à la délibération des assemblées et organes d'administration, de surveillance et de direction des groupements tels que les sociétés, les groupements d'intérêt économique, les coopératives, les associations et les fondations.

Il habilite le Gouvernement à simplifier, à préciser et à adapter les règles relatives aux assemblées et organes d'administration, de surveillance ou de direction, ou tout autre organe remplissant des fonctions équivalentes, des personnes, entités ou groupements, qu'ils jouissent ou non de la personnalité morale, notamment celles relatives à la convocation, à l'information, à la délibération et à la tenue de ces assemblées et organes ainsi qu'à l'information, à la participation et au vote de leurs membres. Alors que les mesures, en particulier administratives, de restriction des déplacements et rassemblements empêchent ces assemblées et organes de se tenir, il est nécessaire d'adapter les règles qui leur sont applicables afin de permettre à ces rouages essentiels de délibérer et d'exercer leurs missions et ainsi d'assurer la continuité du fonctionnement et de l'activité de ces groupements.

Le *g*) est relatif aux règles d'établissement, d'arrêté, d'audit, de revue, d'approbation et de publication des comptes, d'affectation des bénéfices et de paiement des dividendes auxquelles les groupements sont tenus. Il habilite le Gouvernement à simplifier, à préciser et à adapter ces règles, les mesures, en particulier administratives, de restriction des déplacements et rassemblements, pouvant avoir des impacts sur les processus de saisie, de remontée et de consolidation des données comptables de la part des entreprises. Les commissaires aux comptes peuvent quant à eux rencontrer des difficultés dans la conduite de leurs missions notamment d'audit légal des comptes. Il peut en résulter des retards dans les délais et des difficultés dans les modalités d'arrêté et d'approbation des comptes susceptibles de se répercuter sur les décisions d'affectation des bénéfices et de paiement des dividendes en cas d'ajournement des réunions des organes sociaux appelés à statuer sur ces décisions. Ces difficultés rendent nécessaire de simplifier, de préciser et d'adapter les règles en matière d'arrêté, d'audit, de revue, d'approbation, de publication des comptes, d'affectation des bénéfices et de paiement des dividendes.

Le *h)* habilite le Gouvernement à proposer une révision de l'organisation du groupe Bpifrance, permettant d'en accroître l'efficience et notamment de dégager des capacités supplémentaires pour Bpifrance Financement dans son activité de soutien aux entreprises dans cette période de crise majeure pour l'économie française, pour tenir compte de la crise actuelle liée à l'épidémie de covid-19 en France et dans le monde. Cette révision de l'organisation consiste à fusionner la société anonyme Bpifrance et sa filiale Bpifrance Financement.

Le *i)* permet de simplifier et d'adapter les règles applicables au fonctionnement des établissements publics et des instances administratives collégiales.

Le *j)* prévoit d'adapter le droit de la copropriété des immeubles bâtis pour tenir compte, notamment pour la désignation des syndics, de l'impossibilité de réunion des assemblées générales de copropriétaires.

La durée des mandats des membres du conseil d'administration des caisses départementales de mutualité sociale agricole est prorogée par le *k)*, pour une période n'allant pas au-delà du 31 décembre 2020.

Le *l)* autorise à adapter les modalités d'accès aux formations de l'enseignement supérieur, de délivrance des diplômes et de modalités de déroulement des concours ou examens d'accès à la fonction publique, tout en veillant à respecter l'égalité de traitement entre les candidats.

Le 3°) vise à prendre toute mesure permettant aux parents de disposer d'une solution de garde pour leurs enfants en cas de nécessité, en particulier dans le contexte de fermeture des structures d'accueil du jeune enfant décidée pour limiter la propagation du covid-19. En particulier, la possibilité d'accueillir jusqu'à six enfants simultanément en cas d'urgence sera étendue à tous les assistants maternels, à titre exceptionnel et de manière temporaire. Sera également prévue la mise en place du service universel d'information aux familles (SUIF) pour que celles-ci puissent disposer des disponibilités des assistantes maternelles et des crèches de la façon la plus actualisée possible

Le 4°) vise à prendre toute mesure permettant d'assurer la continuité de l'accompagnement et la protection des personnes en situation de handicap et des personnes âgées vivant à domicile ou dans un établissement ou service social et médico-social, des mineurs et majeurs protégés et des personnes en situation de pauvreté. Des mesures seront spécifiquement prises pour l'accompagnement à domicile ou dans les établissements sociaux et médico-sociaux des personnes en situation de handicap, des personnes âgées, des majeurs et mineurs protégés et des personnes en

situation de pauvreté, dans un contexte où l'augmentation prévisible des taux d'absentéisme des professionnels de ces structures et la fermeture des externats pour enfants et adultes en situation de handicap vont nécessiter l'adaptation de leurs modalités d'organisation et de fonctionnement. Les conditions d'ouverture ou de prolongation des droits ou de prestations aux personnes en situation de handicap et aux personnes âgées pourront également être adaptées.

Le 5° vise à prendre toute mesure permettant d'assurer la continuité des droits des assurés sociaux et leur accès aux soins. Il s'agit par exemple d'éviter des ruptures liées à l'impossibilité de remplir un dossier ou à l'impossibilité de réunir une commission d'attribution.

Le 6° vise à assurer la continuité de l'indemnisation des victimes, en permettant d'adapter les règles d'instruction des demandes et d'indemnisation des victimes par l'Office national d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux et par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

Le 7°) a trait à l'adaptation transitoire des prérogatives des exécutifs locaux.

Les mesures de sécurité sanitaire nécessaires à la lutte contre le covid-19 peuvent rendre plus difficile la réunion des organes délibérants des collectivités territoriales, alors même que les services publics locaux ont un rôle crucial à jouer dans la réponse publique à apporter à cette crise et dans l'accompagnement de nos concitoyens pour y faire face.

Le Gouvernement souhaite ainsi élargir transitoirement les prérogatives et pouvoirs des exécutifs locaux, et adapter en tant que de besoin les modalités d'exercice des compétences locales, afin de raccourcir les délais de décision qui peuvent être liés à la collégialité habituelle de la vie démocratique et mieux adapter les réponses des services publics locaux aux besoins constatés dans cette période exceptionnelle.

Pour les mêmes raisons, les règles relatives aux conditions d'adoption et d'exécution des budgets locaux, les modalités d'adoption des délibérations relatives au taux, au tarif et à l'assiette des impôts directs locaux, nécessitent également des mesures de dérogation, notamment en matière de dates limites d'adoption. Il en va de même pour les informations indispensables à l'établissement des budgets locaux et pour les délais de consultations des commissions consultatives ou des organes délibérants d'une collectivité territoriale ou de ses établissements publics dans des procédures impliquant leur délibération.

Enfin, il est prévu de pouvoir déroger aux règles applicables à la durée des mandats des représentants des élus locaux dans les instances consultatives.

**L'article 8** prolonge de quatre mois les délais d'habilitation pour prendre des ordonnances lorsqu'ils n'ont pas expiré à la date de publication de la loi et les délais de dépôt des projets de loi de ratification. Cette prolongation vise notamment les ordonnances pour lesquelles une concertation est nécessaire, concertation qui ne peut pas se tenir dans le contexte actuel.

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

**L'article 10** habilite le Gouvernement à prolonger par ordonnance la durée de validité des visas de long séjour, titres de séjour, autorisations provisoires de séjour, récépissés de demande de titre de séjour ainsi que des attestations de demande d'asile qui ont expiré entre le 16 mars et le 15 mai 2020, dans la limite de cent quatre-vingt jours.

**L'article 11** autorise le président du Centre national du cinéma et de l'image animée à réduire la période d'exploitation en salle des œuvres cinématographiques projetées le 14 mars 2020, afin qu'intervienne plus rapidement leur exploitation sur les autres médias.

## **DÉCRET DE PRÉSENTATION**

Le Premier ministre,

Sur le rapport du Premier ministre,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le Premier ministre, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 18 mars 2020

Le Premier ministre :

Signé : Édouard PHILIPPE



## Projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19

### TITRE I<sup>ER</sup>

#### DISPOSITIONS ÉLECTORALES

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

- ① I. – Le second tour du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon initialement fixé au dimanche 22 mars 2020 par le 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, est reporté au plus tard au mois de juin 2020. Sa date est fixée par décret en conseil des ministres.
- ② Au plus tard le 10 mai 2020, est remis au Parlement un rapport du Gouvernement fondé sur une analyse du comité national scientifique se prononçant sur l'état de l'épidémie de covid-19 et sur les risques sanitaires attachés à la tenue du second tour et de la campagne le précédant.
- ③ II. – Les conseillers municipaux et communautaires, les conseillers d'arrondissement et les conseillers de Paris élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 entrent en fonction immédiatement.
- ④ Par dérogation à l'alinéa précédent, dans les communes de moins de 1 000 habitants où le nombre de conseillers municipaux élus au premier tour est strictement inférieur à la moitié du nombre de sièges à pourvoir à l'occasion de ce renouvellement général, les conseillers municipaux élus au premier tour entrent en fonction le lendemain du second tour de l'élection.
- ⑤ III. – Par dérogation à l'article L. 227 du code électoral :
- ⑥ 1° Dans les communes, autres que celles mentionnées au 2°, où le nombre de conseillers municipaux élus au premier tour est strictement inférieur à la moitié du nombre de sièges à pourvoir, les conseillers municipaux en exercice avant le premier tour conservent leur mandat jusqu'au second tour. Le cas échéant, leur mandat de conseiller communautaire est également prorogé jusqu'au second tour ;

- ⑦ 2° Dans les secteurs des communes mentionnées au chapitre IV du titre IV du livre 1<sup>er</sup> du code électoral où aucun conseiller n'a été élu au premier tour, les conseillers d'arrondissement, les conseillers municipaux et, à Paris, les conseillers de Paris, en exercice avant le premier tour conservent leur mandat jusqu'au second tour. Le cas échéant, leur mandat de conseiller communautaire est également prorogé jusqu'au second tour.
- ⑧ Par dérogation à l'article L. 224-1 du même code, le mandat des conseillers métropolitains de Lyon en exercice avant le premier tour est prorogé jusqu'au second tour.
- ⑨ IV. – Dans les communes de moins de 1 000 habitants où au moins la moitié des conseillers municipaux ont été élus au premier tour, le conseil municipal se réunit de plein droit dans les huit jours suivant l'entrée en vigueur de la présente loi et procède à l'élection du maire et du ou des adjoints. A l'issue du second tour, il est procédé à une nouvelle élection du maire et des adjoints dans les conditions prévues à l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales.
- ⑩ Dans les secteurs des communes mentionnées au chapitre IV du titre IV du livre 1<sup>er</sup> du code électoral où les conseillers ont été élus au premier tour, le conseil d'arrondissement se réunit de plein droit dans les huit jours suivant l'entrée en vigueur de la présente loi et procède à l'élection du maire d'arrondissement et du ou des adjoints. A l'issue du second tour des élections municipales, il est procédé à une nouvelle élection du maire d'arrondissement et des adjoints dans les conditions prévues à l'article L. 2511-25 du code général des collectivités territoriales.
- ⑪ V. – Dans les communes où le nombre de conseillers municipaux élus au premier tour est strictement inférieur à la moitié du nombre de sièges à pourvoir :
- ⑫ 1° Si le nombre de sièges attribués à la commune en application du VII de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est supérieur au nombre de conseillers communautaires attribués à la commune par l'arrêté préfectoral en vigueur jusqu'à la date du premier tour, les sièges supplémentaires sont pourvus par élection dans les conditions prévues au *b* du 1° de l'article L. 5211-6-2 du même code ;
- ⑬ 2° Si le nombre de sièges attribués à la commune en application du VII de l'article L. 5211-6-1 du même code est inférieur au nombre de conseillers communautaires attribués à la commune par l'arrêté préfectoral en vigueur jusqu'à la date du premier tour, les conseillers communautaires de la commune sont élus dans les conditions prévues au *c* du 1° de l'article L. 5211-6-2 du même code.

- ⑭ Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre comptant parmi leurs membres au moins une commune où le nombre de conseillers municipaux élus au premier tour est strictement inférieur à la moitié du nombre de sièges à pourvoir, le président et les vice-présidents sont élus au plus tard le cinquième vendredi suivant l'entrée en vigueur de la présente loi. Ils demeurent en fonctions jusqu'à ce qu'il soit procédé à une nouvelle élection, au plus tard le troisième vendredi qui suit le second tour de scrutin.
- ⑮ VI. – Jusqu'à la tenue du second tour, par dérogation aux articles L. 251, L. 258, L. 270 et L. 272-6 du code électoral et L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales, les vacances constatées au sein du conseil municipal ne donnent pas lieu à élection partielle.
- ⑯ VII. – Pour l'application du I :
- ⑰ 1° La campagne électorale pour le second tour est ouverte à compter du deuxième lundi qui précède le tour de scrutin ;
- ⑱ 2° La durée de la période prévue à l'article L. 52-4 du code électoral pendant laquelle le mandataire recueille les fonds destinés au financement de la campagne et règle les dépenses en vue de l'élection court à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2019 ;
- ⑲ 3° Les plafonds de dépenses prévus aux articles L. 52-11 et L. 224-25 du code électoral sont majorés par un coefficient fixé par décret qui ne peut être supérieur à 1,5 ;
- ⑳ 4° Dans les communes de 1 000 habitants et plus et dans les circonscriptions métropolitaines de Lyon, les dépenses engagées pour le second tour de scrutin initialement prévu le 22 mars 2020 au titre respectivement du deuxième alinéa de l'article L. 242 et de l'article L. 224-24 du code électoral sont remboursées aux listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du total des suffrages exprimés.
- ㉑ VIII. – A l'exception de son article 6, les dispositions de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral ne sont pas applicables au second tour de scrutin régi par la présente loi.
- ㉒ IX. – Les conseillers élus au premier tour ou au second tour sont renouvelés intégralement en mars 2026.
- ㉓ X. – Les dispositions du présent article sont applicables sur tout le territoire de la République.

## Article 2

- ① Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnance, dans un délai d'un mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi relative :
- ② 1° A l'organisation du second tour du scrutin pour le renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, notamment aux règles de dépôt des candidatures ;
- ③ 2° Au financement et au plafonnement des dépenses électorales et à l'organisation de la campagne électorale ;
- ④ 3° Aux règles en matière de consultation des listes d'émargement ;
- ⑤ 4° Aux adaptations permettant de prendre en compte la situation particulière de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie.
- ⑥ Le projet de loi portant ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de cette ordonnance.

## Article 3

- ① Le mandat des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires est prorogé au plus tard jusqu'au mois de juin 2020.
- ② Au plus tard le 10 mai 2020 est remis au Parlement un rapport du Gouvernement relatif à l'état de l'épidémie de covid-19, aux risques sanitaires dans le monde et aux conséquences à en tirer, avant l'échéance fixée au premier alinéa, sur la tenue des élections consulaires et de la campagne les précédant.
- ③ Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnance, dans un délai d'un mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi liée à la prorogation des mandats des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires et aux modalités d'organisation du scrutin. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième suivant la publication de la présente ordonnance.

## TITRE II

### L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

#### Article 4

A l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, après les termes : « L. 1462-1 » sont insérés les termes : « , L. 3131-27 ».

#### Article 5

① Le Livre premier de la troisième partie du code de la santé publique est ainsi modifié :

② 1° L'intitulé du titre III est remplacé par la mention suivante : « Menaces et crises sanitaires graves » ;

③ 2° Le chapitre I<sup>er</sup> est ainsi modifié :

④ a) L'intitulé du chapitre est remplacé par la mention suivante : « Menaces sanitaires » ;

⑤ b) Le premier alinéa de l'article L. 3131-1 est complété par les dispositions suivantes :

⑥ « Le ministre peut également prendre de telles mesures après la fin de l'état d'urgence sanitaire prévu au chapitre I<sup>er</sup> bis, afin d'assurer la disparition durable de la situation de crise sanitaire. » ;

⑦ c) L'article L.3131-8 est complété par les dispositions suivantes :

⑧ « L'indemnisation des réquisitions est régie par le code de la défense. »

⑨ 3° Il est inséré après le chapitre I<sup>er</sup> du titre III un chapitre I<sup>er</sup> bis ainsi rédigé :

⑩ « CHAPITRE I<sup>ER</sup> BIS

⑪ « *État d'urgence sanitaire*

⑫ « Art. L. 3131-20. – L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain et des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie en cas de catastrophe sanitaire, notamment d'épidémie mettant en péril par sa nature et sa gravité, la santé de la population.

- ⑬ « *Art. L. 3131-21.* – L'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en Conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. Ce décret motivé détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur.
- ⑭ « Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence sanitaire reçoit application sont fixées par décret pris sur le rapport du même ministre.
- ⑮ « La prorogation de l'état d'urgence au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi.
- ⑯ « *Art. L. 3131-22.* – La loi autorisant la prorogation au-delà d'un mois de l'état d'urgence sanitaire fixe sa durée.
- ⑰ « Il peut être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par la loi prorogeant l'état d'urgence.
- ⑱ « Les mesures prises en application du présent chapitre cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence sanitaire. »
- ⑲ « *Art. L. 3131-23.* – La déclaration de l'état d'urgence sanitaire donne au Premier ministre le pouvoir de prendre par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, les mesures générales limitant la liberté d'aller et venir, la liberté d'entreprendre et la liberté de réunion et permettant de procéder aux réquisitions de tous biens et services nécessaires afin de mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-20. Ces mesures peuvent inclure l'interdiction du déplacement de toute personne hors de son domicile dans la zone géographique qu'elles déterminent.
- ⑳ « Elles sont proportionnées aux risques encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu.
- ㉑ « L'indemnisation des réquisitions mentionnées au premier alinéa est régie par le code de la défense.
- ㉒ « Il est mis fin sans délai aux mesures mentionnées au premier alinéa dès lors qu'elles ne sont plus nécessaires.
- ㉓ « *Art. L. 3131-24.* – La déclaration de l'état d'urgence sanitaire donne au ministre chargé de la santé le pouvoir de prescrire par arrêté motivé toutes les autres mesures générales et les mesures individuelles restreignant la liberté d'aller et venir, la liberté d'entreprendre et la liberté de réunion, visant à mettre fin à la catastrophe mentionnée à l'article L. 3131-20. Ces mesures sont proportionnées aux risques encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu.

- ②④ « Le ministre chargé de la santé peut également prendre les autres mesures prévues à l'article L 3131-1.
- ②⑤ « Il est mis fin sans délai aux mesures visées au présent article dès lors qu'elles ne sont plus nécessaires.
- ②⑥ « *Art. L. 3131-25* – Lorsque le Premier ministre ou le ministre de la santé prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-23 et L. 3131-24, ils peuvent habilitier le représentant de l'État territorialement compétent à prendre toutes les mesures d'application de ces dispositions, y compris des mesures individuelles. Ces dernières mesures font l'objet d'une information du procureur de la République.
- ②⑦ « Lorsque les mesures prévues aux articles L. 3131-23 et L. 3131-24 doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, les autorités mentionnées à ces mêmes articles peuvent habilitier le représentant de l'État dans le département à les décider lui-même, après avis du directeur général de l'agence régionale de santé.
- ②⑧ « *Art. L. 3131-26* – En cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire, il est réuni sans délai un comité de scientifiques. Son président est nommé par décret du Président de la République. Il comprend deux personnalités qualifiées respectivement nommées par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat et des personnalités qualifiées nommées par décret. Ce comité rend public périodiquement son avis sur les mesures prises en application des articles L. 3131-23 à L. 3131-25.
- ②⑨ « *Art. L. 3131-27* – L'exécution d'office, par l'autorité administrative, des mesures prescrites en application des articles L. 3131-23 à L. 3131-25 peut être assurée nonobstant l'existence des dispositions pénales en réprimant la violation.
- ③⑩ « *Art. L. 3131-28* – Les dispositions des articles L. 3131-3 et L. 3131-4 sont applicables aux dommages résultant des mesures prises en application des articles L. 3131-23, L. 3131-24 et L.3131-25.
- ③⑪ « Les dispositions des articles L. 3131-9-1, L. 3131-10 et L. 3131-10-1 sont applicables en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire. » ;
- ③⑫ 4° L'article L. 3136-1 est complété par les dispositions suivantes :
- ③⑬ « Le fait de ne pas respecter les réquisitions prévues aux articles L. 3131-23, L. 3131-24 et L.3131-25 est puni de six mois d'emprisonnement et de 10 000 euros d'amende.

- ③ « La violation des autres interdictions ou obligations édictées en application des articles L. 3131-23, L. 3131-24 et L.3131-25 est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe. »

### **Article 6**

A l'article L. 3821-11 du code de la santé publique, les mots : « résultant de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé » sont remplacés par les mots : « résultant de la loi n° 2020-... du ... mars 2020 relative ... ».

## **TITRE III**

### **MESURES D'URGENCE ÉCONOMIQUE ET D'ADAPTATION À LA LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE DE COVID 19**

### **Article 7**

- ① I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure, pouvant entrer en vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020, relevant du domaine de la loi :
- ② 1° Afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du virus covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, et notamment de prévenir et limiter la cessation d'activité des personnes physiques et morales exerçant une activité économique et ses incidences sur l'emploi, en prenant toute mesure :
- ③ a) D'aide directe ou indirecte aux entreprises dont la viabilité est mise en cause, notamment par la mise en place de mesures de soutien à la trésorerie de ces entreprises ainsi que d'un fonds dont le financement sera partagé avec les régions ;

- ④ *b)* En matière de droit du travail, de droit de la sécurité sociale et de droit de la fonction publique ayant pour objet de :
- ⑤ *i)* Limiter les ruptures des contrats de travail et atténuer les effets de la baisse d'activité, en facilitant et en renforçant le recours à l'activité partielle, notamment en l'étendant à de nouvelles catégories de bénéficiaires, en réduisant, pour les salariés, le reste à charge pour l'employeur et, pour les indépendants, la perte de revenus, en adaptant ses modalités de mise en œuvre, en favorisant une meilleure articulation avec la formation professionnelle et une meilleure prise en compte des salariés à temps partiel ;
- ⑥ *ii)* Adapter les conditions et modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail, en cas de risque sanitaire grave et exceptionnel;
- ⑦ *iii)* Modifier les conditions d'acquisition de congés payés et permettre à tout employeur d'imposer ou de modifier unilatéralement les dates de prise d'une partie des congés payés, des jours de réduction du temps de travail et des jours de repos affectés sur le compte épargne-temps du salarié, en dérogeant aux délais de prévenance et aux modalités d'utilisation définis par le livre 1<sup>er</sup> de la troisième partie du code du travail, les conventions et accords collectifs ainsi que par le statut général de la fonction publique ;
- ⑧ *iv)* Permettre aux entreprises de secteurs particulièrement nécessaires à la sécurité de la nation ou à la continuité de la vie économique et sociale de déroger aux règles du code du travail et aux stipulations conventionnelles relatives à la durée du travail, au repos hebdomadaire et au repos dominical ;
- ⑨ *v)* Modifier, à titre exceptionnel, les dates limites et les modalités de versement des sommes versées au titre de l'intéressement en application de l'article L. 3314-9 du code du travail, et au titre de la participation en application de l'article L. 3324-12 du même code ;
- ⑩ *vi)* Adapter l'organisation de l'élection visée à l'article L. 2122-10-1 du code du travail, en modifiant si nécessaire la définition du corps électoral, et, en conséquence, proroger, à titre exceptionnel, la durée des mandats des conseillers prud'hommes et des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles ;
- ⑪ *vii)* Aménager les modalités de l'exercice par les services de santé au travail de leurs missions définies au titre II du livre VI de la quatrième partie du code du travail et notamment du suivi de l'état de santé des travailleurs et définir les règles selon lesquelles le suivi de l'état de santé est assuré pour les travailleurs qui n'ont pu, en raison de l'épidémie, bénéficier du suivi prévu par le code du travail ;

- ⑫ *viii)* Modifier les modalités d'information et de consultation des instances représentatives du personnel, notamment du comité social et économique pour leur permettre d'émettre les avis requis dans les délais impartis ;
- ⑬ *ix)* Aménager les dispositions de la sixième partie du code du travail, notamment afin de permettre aux employeurs, aux organismes de formation et aux opérateurs de satisfaire aux obligations légales en matière de qualité et d'enregistrement des certifications et habilitations ainsi que d'adapter les conditions de rémunérations et de versement des cotisations sociales des stagiaires de la formation professionnelle ;
- ⑭ *c)* Modifiant, dans le respect des droits réciproques, les obligations des personnes morales de droit privé exerçant une activité économique à l'égard de leurs clients et fournisseurs, ainsi que des coopératives à l'égard de leurs associés-coopérateurs, notamment en termes de délais de paiement et pénalités et de nature des contreparties, en particulier en ce qui concerne les contrats de vente de voyages et de séjours mentionnées au II et au III de l'article L. 211-14 du code de tourisme ;
- ⑮ *d)* Modifiant le droit des procédures collectives et des entreprises en difficulté afin de faciliter le traitement préventif des conséquences de la crise sanitaire ;
- ⑯ *e)* Adaptant les dispositions de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, notamment pour prolonger, pour l'année 2020, le délai fixé à son troisième alinéa, et reportant la date de fin du sursis à toute mesure d'expulsion locative prévue à l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'expulsion pour cette même année ;
- ⑰ *f)* Adaptant les règles de délais de paiement, d'exécution et de résiliation, et notamment celles relatives aux pénalités contractuelles, prévues le code de la commande publique ainsi que les stipulations des contrats publics ayant un tel objet ;
- ⑱ *g)* Permettant de reporter ou d'étaler le paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels, de renoncer aux pénalités financières et aux suspensions, interruptions ou réductions de fournitures susceptibles d'être appliquées en cas de non-paiement de ces factures, au bénéfice des très petites entreprises dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie ;

- ⑲ 2° Afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation du virus covid-19, et des mesures prises pour limiter cette propagation, toute mesure :
- ⑳ a) Adaptant les délais applicables au dépôt et au traitement des déclarations et demandes présentées aux autorités administratives, les délais et les modalités de consultation du public ou de toute instance ou autorité, préalables à la prise d'une décision par une autorité administrative, et, le cas échéant, les délais dans lesquels cette décision peut ou doit être prise ou peut naître ainsi que les délais de réalisation par toute personne de contrôles, travaux et prescriptions de toute nature imposées par les lois et règlements, à moins que ceux-ci ne résultent d'une décision de justice ;
- ㉑ b) Adaptant, interrompant, suspendant ou reportant le terme des délais prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, cessation d'une mesure ou déchéance d'un droit, fin d'un agrément ou d'une autorisation, cessation d'une mesure, à l'exception des mesures privatives de liberté et des sanctions. Ces mesures sont rendues applicables à compter du 12 mars 2020 et ne peuvent excéder de plus de trois mois la fin des mesures de police administrative prises par le gouvernement pour ralentir la propagation du virus covid-19 ;
- ㉒ c) Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation du virus covid-19 parmi les personnes participant à la conduite et au déroulement des instances, les règles relatives à la compétence territoriale et aux formations de jugement des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire, ainsi que les règles relatives aux délais de procédure et de jugement, à la publicité des audiences et à leur tenue, au recours à la visioconférence devant ces juridictions et aux modalités de saisine de la juridiction et d'organisation du contradictoire devant les juridictions autres que pénales ;
- ㉓ d) Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation du virus covid-19 parmi les personnes y participant, les règles relatives au déroulement des gardes à vue, pour permettre l'intervention à distance de l'avocat et la prolongation de ces mesures pour au plus la durée légalement prévue sans présentation de la personne devant le magistrat compétent, et les règles relatives au déroulement et à la durée des détentions provisoires et des assignations à résidence sous surveillance électronique, pour permettre l'allongement des délais d'audience, pour une durée proportionnée à celle de droit commun et ne pouvant excéder trois mois en première instance et six mois en appel, et la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat, lorsque les exigences de la santé publique rendent impossible l'intervention des magistrats compétents ;

- ②4) *e)* Aménageant aux seules fins de limiter la propagation du virus covid-19 parmi les personnes participant ou impliquées dans ces procédures, d'une part, les règles relatives à l'exécution et l'application des peines privatives de liberté pour assouplir les modalités d'affectation des détenus dans les établissements pénitentiaires, les modalités d'exécution des fins de peine et, d'autre part, les règles relatives à l'exécution des mesures de placement et autres mesures éducatives prises en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;
- ②5) *f)* Simplifiant et adaptant les conditions dans lesquelles les assemblées et les organes dirigeants collégiaux des personnes morales de droit privé se réunissent et délibèrent, ainsi que du droit des sociétés relatif à la tenue des assemblées générales ;
- ②6) *g)* Simplifiant, précisant et adaptant les règles relatives à l'établissement, l'arrêté, l'audit, la revue, l'approbation et la publication des comptes et des autres documents que les personnes morales de droit privé sont tenus de déposer ou de publier, notamment celles relatives aux délais, ainsi que d'adapter les règles relatives à l'affectation des bénéficiaires et au paiement des dividendes ;
- ②7) *h)* Adaptant les dispositions relatives à l'organisation de la Banque publique d'investissement créée par l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement afin de renforcer sa capacité à accorder des garanties ;
- ②8) *i)* Simplifiant et adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives y compris les organes dirigeants des autorités administratives ou publiques indépendantes, notamment les règles relatives à la tenue des réunions dématérialisées ou le recours à la visioconférence ;
- ②9) *j)* Adaptant le droit de la copropriété des immeubles bâtis pour tenir compte, notamment pour la désignation des syndics, de l'impossibilité ou des difficultés de réunion des assemblées générales de copropriétaires ;
- ③0) *k)* Dérogeant aux dispositions du chapitre III du titre II du livre VII du code rural et de la pêche maritime afin de proroger, pour une période n'allant pas au-delà du 31 décembre 2020, la durée des mandats des membres du conseil d'administration des caisses départementales de mutualité sociale agricole, des caisses pluridépartementales de mutualité sociale agricole et du conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole.

- ③① l) Permettant aux autorités compétentes pour la détermination des modalités d'accès aux formations de l'enseignement supérieur, des modalités de délivrance des diplômes de l'enseignement supérieur ou des modalités de déroulement des concours ou examens d'accès à la fonction publique d'apporter à ces modalités toutes les modifications nécessaires à garantir la continuité de leur mise en œuvre, dans le respect du principe d'égalité de traitement des candidats.
- ③② 3° Afin de permettre aux parents de pouvoir faire garder leurs jeunes enfants, en particulier dans le contexte de fermeture des structures d'accueil du jeune enfant visant à limiter la propagation du covid-19, toute mesure :
- ③③ a) étendant à titre exceptionnel et temporaire le nombre d'enfants qu'un assistant maternel agréé au titre de l'article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles est autorisé à accueillir simultanément ;
- ③④ b) prévoyant les transmissions et échanges d'information nécessaires à la connaissance par les familles de l'offre d'accueil et de sa disponibilité afin de faciliter l'accessibilité des services aux familles en matière d'accueil du jeune enfant ;
- ③⑤ 4° Afin, face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, d'assurer la continuité de l'accompagnement et la protection des personnes en situation de handicap et des personnes âgées vivant à domicile ou dans un établissement ou service social et médico-social, des mineurs et majeurs protégés et des personnes en situation de pauvreté, toute mesure :
- ③⑥ a) Dérogeant aux dispositions de l'article L. 312-1 et du chapitre III du titre 1<sup>er</sup> du livre III du code de l'action sociale et des familles pour permettre aux établissements et services sociaux et médico-sociaux autorisés d'adapter les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'établissement ou du service et de dispenser des prestations ou de prendre en charge des publics destinataires figurant en dehors de leur acte d'autorisation ;
- ③⑦ b) Dérogeant aux dispositions du code de l'action sociale et des familles et du code de la sécurité sociale pour adapter les conditions d'ouverture ou de prolongation des droits ou de prestations aux personnes en situation de handicap, aux personnes en situation de pauvreté, notamment les bénéficiaires de minima et prestations sociales, et aux personnes âgées ;

- ③⑧ 5° Afin face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, d'assurer la continuité des droits des assurés sociaux et leur accès aux soins et aux droits, édicter toute mesure dérogeant aux conditions du code de la sécurité sociale, du code rural et de la pêche maritime, du code de la construction et de l'habitat et du code de l'action sociale et des familles pour adapter les conditions d'ouverture, de reconnaissance ou de durée des droits relatifs à la prise en charge des frais de santé et aux prestations en espèces des assurances sociales ainsi que des prestations familiales, des aides personnelles au logement, de la prime d'activité et des droits à la protection complémentaire en matière de santé ;
- ③⑨ 6° Afin face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, d'assurer la continuité de l'indemnisation des victimes, édicter toute mesure dérogeant aux dispositions du code de la santé publique et de l'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 pour adapter les règles d'instruction des demandes et d'indemnisation des victimes par l'Office national d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux et par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.
- ④⑩ 7° Afin, face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, d'assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice de leurs compétences, ainsi que la continuité budgétaire et financière des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, prendre toute mesure permettant de déroger :
- ④① *a)* Aux règles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, s'agissant notamment de leurs assemblées délibérantes et de leurs exécutifs ;
- ④② *b)* Aux règles régissant les délégations que peuvent consentir ces assemblées délibérantes à leurs exécutifs, ainsi que leurs modalités ;
- ④③ *c)* Aux règles régissant l'exercice de leurs compétences par les collectivités locales ;
- ④④ *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 ;
- ④⑤ *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 ;

- ④⑥ *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 ;
- ④⑦ *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.
- ④⑧ II. – Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de deux mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

### **Article 8**

- ① Les délais dans lesquels le Gouvernement a été autorisé à prendre par ordonnance sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, des mesures relevant du domaine de la loi sont prolongés de quatre mois, lorsqu'ils n'ont pas expiré à la date de publication de la présente loi.
- ② Les délais fixés pour le dépôt de projets de loi de ratification d'ordonnances publiées avant la date de publication de la présente loi sont prolongés de quatre mois, lorsqu'ils n'ont pas expiré à cette date.

### **Article 9**

Les mandats échus depuis le 15 mars 2020 ou qui viendraient à l'être avant le 31 juillet 2020, des présidents, des directeurs et des personnes qui, quel que soit leur titre, exercent la fonction de chef d'établissement dans des établissements relevant du titre I du livre VII du code de l'éducation, ainsi que ceux des membres des conseils de ces établissements sont prolongés jusqu'à une date fixée par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, et, au plus tard, le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

### **Article 10**

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé dans un délai d'un mois à compter de la publication de la présente loi, à prendre des mesures visant à prolonger par ordonnance la durée de validité des visas de long séjour, titres de séjour, autorisations provisoires de séjour, récépissés de demande de titre de séjour ainsi que des attestations de demande d'asile qui ont expiré entre le 16 mars et le 15 mai 2020, dans la limite de cent quatre-vingt jours. Un projet de loi de ratification est déposé devant le parlement dans un délai de deux mois à compter de la publication de l'ordonnance.

### **Article 11**

A titre exceptionnel, le délai d'exploitation prévu à l'article L. 231-1 du code du cinéma et de l'image animée ainsi que les délais fixés par accord professionnel dans les conditions mentionnées aux articles L. 232-1 et L. 233-1 du même code peuvent être réduits par décision du président du Centre national du cinéma et de l'image animée en ce qui concerne les œuvres cinématographiques qui faisaient encore l'objet d'une exploitation en salles de spectacles cinématographiques au 14 mars 2020.



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

# ÉTUDE D'IMPACT

## PROJET DE LOI

### D'URGENCE POUR FAIRE FACE À L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

NOR : PRMX2007883L-Bleue 1

18 mars 2020



## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b>	<b>4</b>
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	5
<b>TITRE I – DISPOSITIONS ÉLECTORALES</b>	<b>6</b>
Articles 1 et 3	6
Article 2	15
<b>TITRE II – L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE</b>	<b>18</b>
<b>TITRE III – MESURES D'URGENCE ÉCONOMIQUE ET D'ADAPTATION À LA LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19</b>	<b>23</b>
Articles 7 et 8	23
Article 9	34
Article 10	36
Article 11	38

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

La crise majeure que traverse notre pays au plan sanitaire, sans précédent depuis un siècle, fait en effet apparaître la nécessité de développer les moyens à la disposition des autorités exécutives pour faire face à l'urgence, dans un cadre juridique lui-même renforcé et plus facilement adaptable aux circonstances, notamment locales.

Ainsi, le Président de la République a pris la décision de reporter le second tour des élections municipales, communautaires et métropolitaines de Lyon, qui avait été fixé au 22 mars 2020 par le décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019, conformément aux articles L. 227 et L. 56 du code électoral.

En effet, en raison du caractère pathogène et contagieux du virus COVID-19 et de l'urgence de santé publique que l'évolution de sa propagation entraîne, le Gouvernement a été conduit à limiter fortement les déplacements des personnes hors de leurs domiciles. Par cohérence avec les nouvelles mesures édictées, le second tour des élections municipales, communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon prévu le 22 mars 2020 a donc été reporté par un décret délibéré en Conseil des ministres le 17 mars.

De plus, la crise sanitaire exceptionnelle traversée actuellement par la France affecte profondément l'activité économique nationale. Certains secteurs sont plus particulièrement touchés par l'impact de l'épidémie sur leurs salariés, la rupture des chaînes d'approvisionnement, l'annulation de commandes et les mesures prises pour limiter la propagation du virus.

La solidarité nationale doit jouer à tous les niveaux pour en limiter les conséquences tant pour les entreprises que les salariés et permettre à l'économie française de surmonter ce moment difficile.

Le présent projet de loi permet au Gouvernement d'organiser le report du second tour des élections municipales, d'instaurer un état d'urgence sanitaire et de prendre toutes mesures visant à limiter les fermetures d'entreprises et les licenciements et aménager divers délais et procédures légaux, contractuels ou juridictionnels qui, dans les circonstances présentes, ne peuvent être respectés.

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 <sup>er</sup>	Report du 2 <sup>nd</sup> tour des élections municipales	Décrets simples et en Conseil des ministres	Ministère de l'intérieur
2	Adaptation du droit électoral jusqu'au second tour	Ordonnances	Ministère de l'intérieur
3	Prorogation des mandats des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires	Ordonnances	Ministère de l'intérieur
5	Etat d'urgence sanitaire	Décrets simples Décret du Président de la République et décret simple	Ministère des solidarités et de la santé
7	Mesures d'urgence économique et d'adaptation à la lutte contre l'épidémie.	Ordonnances	Ministères
10	Durée de validité des visas de long séjour, titres de séjour, autorisations provisoires de séjour, récépissés de demande de titre de séjour ainsi que des attestations de demande d'asile	Ordonnances	Ministère de l'intérieur

## TITRE I<sup>ER</sup> – DISPOSITIONS ÉLECTORALES

### Articles 1 et 3

#### 1. ETAT DES LIEUX

##### 4.1 1.1 CADRE GÉNÉRAL

En application des articles L. 227, L. 271 et L. 273-3 du code électoral qui prévoient le renouvellement général des conseils municipaux et communautaires tous les six ans au mois de mars, et de l'article L. 224-26 qui prévoit un renouvellement concomitant de la métropole de Lyon, le décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019<sup>1</sup> a fixé la date du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon aux 15 et 22 mars 2020.

En outre, l'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pose le principe de la complétude du conseil municipal avant toute élection du maire.

Enfin, l'article L. 5211-6 du CGCT prévoit qu'après le renouvellement général des conseils municipaux, l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se réunit au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires. Le VII de l'article L. 5211-6-1 du CGCT règlemente le nombre et la répartition des sièges de conseillers communautaires au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Depuis 2014, les conseillers des Français de l'étranger sont des élus de proximité, représentant les Français établis hors de France auprès des ambassades et des consulats, au sein des conseils consulaires. Ils peuvent être consultés sur toute question concernant l'enseignement, les aides sociales, l'emploi, etc. Ils participent à l'élection des sénateurs des Français de l'étranger. Le décret n° 2020-83 du 4 février 2020 portant convocation des électeurs pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires avait fixé la date du vote à l'urne au 16 mai 2020 pour le continent américain et au 17 mai 2020 pour le reste du monde.

<sup>1</sup> 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

#### **4.2 1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL**

L'article 72 de la Constitution dispose que : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* »

Le Conseil constitutionnel a une jurisprudence pragmatique sur la modification de la durée de mandat dès lors qu'un intérêt général le justifie, comme il a eu l'occasion de le rappeler dans ses décisions n°2013-667 DC du 16 mai 2013 et n°2013-671 DC du 6 juin 2013.

#### **4.3 1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Le Royaume-Uni a reporté ses élections locales initialement prévues au mois de mai 2020.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

#### **4.4 2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le report du second tour des élections municipales et communautaires, des conseillers de Paris et de la métropole de Lyon au-delà du mois de mars, la prorogation du mandat des conseillers actuels, des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires, et, plus largement, l'organisation d'un second tour trois mois après le premier tour, implique de déroger à plusieurs articles de loi : L. 56 du code électoral (le second tour est organisé une semaine suivant le premier tour), L. 227 du code électoral (durée des mandats), L. 255-4 et L. 267 du code électoral (dates de dépôt des candidatures), L. 52-4 et L. 52-11-1 du même code (financement de la campagne électorale), etc.

Un second tour doit être organisé dans les cas suivants :

- Dans les 3 253 communes où le premier tour n'a pas permis d'élire suffisamment de conseillers municipaux (communes de moins de 1 000 habitants) ;
- Dans les 1 541 communes (comptant un tiers des électeurs) de 1 000 habitants et plus où aucune liste candidate a obtenu la majorité absolue des suffrages au premier tour ;
- Dans les 22 communes de moins de 1 000 habitants où aucun candidat n'a pu réunir 25% des inscrits au premier tour ;
- Pour les élections des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires.

Ainsi, dans un certain nombre de communes de moins de 1 000 habitants, le premier tour des élections municipales n'a pas permis de pourvoir l'ensemble des sièges de conseiller municipal, ce qui n'autorise pas l'élection du maire en application de l'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales. L'éloignement entre le premier et le second tour des élections municipales conduirait à laisser ces communes sans exécutif, ce qui ne leur permettrait pas de s'administrer pleinement.

Le présent projet de loi prévoit que dès lors que la moitié au moins des conseillers municipaux ont été élus, le conseil municipal peut se réunir et procéder à l'élection du maire.

En outre, un grand nombre d'EPCI comprennent des communes pour lesquelles un second tour sera nécessaire. L'application stricte des articles L. 5211-6 et L. 5211-8 du CGCT conduirait à attendre que le second tour des élections municipales soit organisé, ainsi que l'élection consécutive des maires, avant de pouvoir doter les EPCI d'un exécutif.

Pour mémoire, jusqu'à l'élection du nouvel exécutif, le président et le bureau sortants continuent l'exercice de leurs fonctions mais ne prennent que des actes de gestion courante. La prolongation, au-delà du délai de cinq semaines prévu théoriquement après le premier tour des élections municipales, compromettrait les capacités d'action des EPCI sur une durée longue.

#### **4.5 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'article envisagé vise plusieurs objectifs :

Dans le contexte de l'épidémie de coronavirus en France, le ministre de l'intérieur a transmis en vue du premier tour une circulaire aux maires sur l'organisation des élections municipales en situation d'épidémie fournissant plusieurs recommandations pour aménager et préparer les bureaux de vote afin de protéger les électeurs et les membres des bureaux de vote et d'éviter toute contamination lors du vote. En outre, le Gouvernement a effectué une large campagne de communication sur les gestes barrière à adopter pour aller voter.

Le nombre de personnes contaminées par le coronavirus ne cessent d'augmenter en France et a dépassé le lundi 16 mars les 6 630 cas.

Le Président de la République a en outre encore renforcé les règles de confinement de la population afin de contenir la propagation du virus.

En cohérence avec ces mesures, a été décidé le report du second tour des élections municipales.

L'objectif visé par la prorogation des mandats est d'assurer la continuité et le fonctionnement des organes délibérants des collectivités locales et de leurs EPCI et de l'Assemblée des Français de l'étranger jusqu'au second tour.

L'article vise également à adapter certaines règles du droit électoral à cette situation inédite, notamment en matière de financement de la campagne.

En outre, l'objectif poursuivi est de permettre aux communes de bénéficier d'un exécutif. Le maire a un triple rôle : il est agent de l'Etat dans la commune, exécutif du conseil municipal et chef de l'administration communale. Le maire dispose ainsi de pouvoirs propres en application des articles L. 2122-18 et suivants du code général des collectivités territoriales. L'absence de maire ne permet donc pas à la commune de s'administrer pleinement.

S'agissant des EPCI, le premier objectif poursuivi est de permettre aux EPCI de bénéficier d'un exécutif. Cet exécutif est en effet nécessaire au bon fonctionnement de l'EPCI : il a en charge l'exécution des délibérations du conseil communautaire. Le président de l'EPCI est par ailleurs le chef de l'administration de l'EPCI.

Le second objectif poursuivi est de régler la situation des communes dont le nombre de sièges de conseiller communautaire avant le renouvellement général des conseils municipaux diffère de celui résultant de l'application du VII de l'article L. 5211-6-1 du CGCT s'agissant de la mandature 2020-2026. L'éventuelle différence entre ces deux nombres de sièges sera réglée par l'application des dispositions prévues à l'article L. 5211-6-2 du CGCT.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **4.6 3.1 OPTIONS ENVISAGÉES**

##### **1) Sur la tenue du second tour**

Le maintien du second tour était inenvisageable en raison du contexte sanitaire et des mesures de confinement mises en œuvre.

L'annulation de l'ensemble des élections et leur report complet n'étaient pas non plus envisageables car ils auraient remis en cause l'élection de conseillers municipaux et communautaires dans plus de 30 000 communes dès le premier tour et, dans les communes où le premier tour n'a pas été conclusif, remettant en cause le geste citoyen de plusieurs millions d'électeurs qui ont été voté malgré le contexte épidémique.

Un report à l'automne aurait nécessité de décaler d'un an les élections sénatoriales prévues en septembre 2020 pour la série 2. La jurisprudence du Conseil constitutionnel rappelle en effet que les sénateurs ne peuvent pas être élus par des élus dont le mandat a été prorogé (DC n° 2005-529 du 15 décembre 2005).

##### **2) Sur la continuité et le fonctionnement des organes délibérants**

Dans les communes où aucun conseiller municipal n'a été élu au premier tour, il a été envisagé de mettre en place des délégations spéciales. Toutefois, au regard du nombre de communes concernées, il n'était pas possible d'armer autant de délégations (3 personnes minimum).

Il a également été envisagé de suspendre jusqu'au second tour l'entrée en fonction des candidats élus dès le premier tour. Toutefois, rien ne justifiait de différer leur entrée en fonction.

##### **3) Sur l'exécutif des communes du maire et des adjoints**

Il a été envisagé que le maire élu à l'issue du premier tour le demeure pour la durée de la mandature, soit jusqu'en 2026. En l'état actuel du droit, les fonctions d'un maire ne peuvent être

interrompues (hormis les cas de démissions, de décès, de condamnation judiciaire, de révocation ou d'incompatibilité). Cependant, les circonstances particulières d'une élection intervenant au milieu du processus électoral justifient qu'il soit dérogé à la règle ne permettant pas d'interrompre les fonctions d'un maire.

#### **4) Sur l'exécutif des EPCI**

Il a été envisagé que le président de l'EPCI élu à l'issue du premier tour des élections municipales le demeure pour la durée de la mandature, soit jusqu'en 2026, à condition qu'il ait été élu conseiller municipal au premier tour. En l'état actuel du droit, les fonctions d'un président d'EPCI ne peuvent être interrompues (hormis les cas de démissions, de décès, de condamnation judiciaire, de révocation, d'incompatibilité ou de fusion d'EPCI). Cependant, les circonstances particulières d'une élection intervenant au milieu du processus électoral municipal justifient qu'il soit dérogé à la règle ne permettant pas d'interrompre les fonctions d'un président d'EPCI.

#### **5) Sur les dates de dépôt des candidatures**

Les dates limites de dépôt des candidatures au second tour sont fixées par les articles L. 255-4 et L. 267 du code électoral. Normalement elles sont déposées le lundi et le mardi qui suivent le 1<sup>er</sup> tour.

Il a été envisagé de maintenir la période de recueil des candidatures du second tour aux lundi et mardi suivant le premier tour (16 et 17 mars 2020) et de cristalliser les candidatures jusqu'au mois de juin. Toutefois, cette option n'aurait pas permis de prendre en compte les événements pouvant affecter les candidatures d'ici au mois de juin (décès, accords politiques, etc.).

#### **6) Sur le financement de la campagne électorale**

Il a été envisagé de ne pas prendre en compte par l'Etat le surcoût que représente le report du second tour des élections. Cette option aurait porté atteinte au pluralisme des courants d'idée et d'opinion au second tour. Certaines listes ou candidats auraient pu en effet se décourager et ne pas se présenter.

### **4.7 3.2 DISPOSITIF RETENU**

Le dispositif retenu s'articule autour des décisions suivantes :

- 1) Report du second tour uniquement au mois de juin 2020, sous réserve d'un rapport du comité scientifique sur l'état de l'épidémie de covid-19 et sur les risques sanitaires attachés à la tenue du second tour, remis au Parlement au plus tard le 10 mai 2020**

Ce second tour concernera :

- Les communes, secteur ou circonscription où aucun conseiller municipal n'a été élu au premier tour ;
- Les communes de moins de 1 000 habitants où l'ensemble des sièges au conseil municipal n'a pas été pourvu au premier tour.

Cette option permet de ne pas remettre en cause le premier tour.

## **2) Entrée en fonction immédiate des conseillers élus dès le premier tour et prorogation des mandats dans les communes, secteurs et circonscriptions métropolitaines où aucun candidat n'a été élu lors du premier tour**

Cette option permet d'assurer la continuité et le bon fonctionnement des organes délibérants des communes et des EPCI.

## **3) Election du maire dans les communes où des conseillers municipaux ont été élus lors du premier tour**

Le conseil municipal pourra se réunir et procéder à l'élection du maire et des adjoints dès lors que la moitié des conseillers municipaux auront été élus au premier tour des élections municipales. Une nouvelle élection du maire interviendra à l'issue du second tour. Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-10 du CGCT, la nouvelle élection du maire sera suivie d'une nouvelle élection des adjoints.

Dans les communes où moins de la moitié des conseillers municipaux a été élu, le mandat des conseillers municipaux précédemment en fonction sera prorogé jusqu'au second tour.

## **4) Election des présidents et vice-présidents d'EPCI**

L'assemblée délibérante de l'EPCI pourra se réunir et procéder à l'élection du président et de bureau même si un second tour est nécessaire dans certaines communes membres. Une nouvelle élection du président de l'EPCI et du bureau interviendra à l'issue du second tour.

## **5) Report de la période d'enregistrement des candidatures par ordonnance**

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, seules seront admises au second tour les listes ayant réalisé au moins 10% des suffrages au premier tour, ces dernières pouvant fusionner avec des listes ayant réalisé au moins 5% des suffrages.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les candidats au premier tour seront automatiquement candidats au second en vertu du premier alinéa de l'article L. 255-4 du code électoral. Des candidats supplémentaires pourront se présenter si lors du premier tour il y a eu moins de candidats que de sièges à pourvoir.

Il est proposé de renvoyer les dates de la période complémentaire de dépôt des déclarations de candidatures à une ordonnance.

**6) Prise en compte des surcoûts pour les candidats induits par le report du second tour de scrutin**

**7) S'agissant des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires**

Le mandat des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires est prorogé au plus tard jusqu'au mois de juin 2020. Au plus tard le 10 mai 2020 est remis au Parlement un rapport du Gouvernement relatif à l'état de l'épidémie de covid-19, aux risques sanitaires dans le monde et aux conséquences à en tirer, avant l'échéance fixée au premier alinéa, sur la tenue des élections consulaires et de la campagne les précédant. De plus, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi liée à la prorogation des mandats des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires et aux modalités d'organisation de ce scrutin.

Afin de ne pas pénaliser financièrement les candidats, il est proposé de :

- prolonger de plusieurs semaines la période pendant laquelle les listes de candidats peuvent faire campagne et retracer leurs dépenses dans leur compte de campagne, en vue du remboursement prévu par le code électoral (communes de 9000 habitants et plus);
- augmenter le plafond de remboursement des dépenses de campagne (communes de 9000 habitants et plus) ;
- prévoir le remboursement des frais d'impression et d'affichage de la propagande électorale (circulaires, bulletins de vote et affiches) engagés pour le second tour initialement prévu le 22 mars 2020, en plus du remboursement qui sera effectué pour le premier et pour le second tour reporté au mois de juin (communes de 1000 habitants et plus).

Les critères de remboursement sont toutefois modifiés : Dans les communes de 1 000 habitants et plus et dans les circonscriptions métropolitaines de Lyon, les dépenses engagées pour le second tour de scrutin initialement prévu le 22 mars 2020 au titre respectivement du deuxième alinéa de l'article L. 242 et de l'article L. 224-24 du code électoral sont remboursées aux listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du total des suffrages exprimés.

**4.8 4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES 4.1 IMPACTS JURIDIQUES**

Cet article n'a pas d'impact pérenne sur l'ordre juridique. Il s'agit de mesures transitoires et dérogatoires, destinées à organiser le second tour des élections municipales, communautaires et métropolitaines de Lyon et des conseillers des Français de l'étranger dans les circonscriptions où l'élection n'a pas été acquise au premier tour.

Les dispositions juridiques de cet article prévoient la continuité du fonctionnement des collectivités concernées, ainsi que les modalités qui encadrent ce scrutin différé dans le temps.

Les candidats élus à l'issue de ce scrutin ne bénéficieront d'aucun dispositif dérogatoire. A l'issue des opérations électorales prévues par ce scrutin, puis des procédures de remboursement des dépenses électorales et des éventuels recours contentieux, plus aucune disposition de cet article n'aura donc de portée juridique ni opérationnelle.

#### **4.9 4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le report du second tour des élections mentionnées et la prorogation des mandats des élus des collectivités concernées n'ont pas d'impact en tant que tels sur la gestion de ces collectivités.

Il est prévu que, de manière dérogatoire, le maire et le ou les adjoints sont élus dans les communes de moins de 1 000 habitants où la moitié des conseillers municipaux ont été élus au premier tour, et qu'il est procédé à une nouvelle élection du maire à l'issue du second tour. Il s'agit d'une double dérogation puisque, d'une part, le maire n'est normalement pas élu à l'issue du premier tour et que, d'autre part, il n'est normalement pas prévu de nouvelle élection. Toutefois, cette double dérogation est justifiée pour permettre la bonne administration de la commune, ainsi que de son EPCI puisque les conseillers communautaires sont pris dans l'ordre du tableau, dans la période prolongée de l'entre-deux tours, tout en assurant une élection du maire et des adjoints par l'ensemble des conseillers municipaux élus à l'issue du second tour.

Lorsqu'un seul conseiller municipal a été élu au 1<sup>er</sup> tour, ce qui concerne 67 communes après le scrutin du 15 mars 2020, il ne peut traiter que les affaires courantes, sans voter le budget, afin de ne pas lui accorder de compétences excessives dans l'attente de l'élection des autres conseillers.

Ces dérogations sont d'autant plus justifiées qu'il existe un double seuil pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 1000 habitants : majorité absolue des suffrages exprimés correspondant au moins au quart des inscrits (art. L. 253).

Il est prévu des règles dérogatoires transitoires pour la désignation des conseillers communautaires lorsque le nombre qui a été attribué à une commune qui n'a pas eu de conseiller municipal élu au premier tour a évolué, créant une divergence entre le nombre prévu à l'issue du renouvellement général de 2020 et le nombre précédent, correspondant à celui des conseillers communautaires prorogés.

Sont également prévues des règles dérogatoires transitoires pour la désignation des membres de l'exécutif des EPCI, d'une part pour l'entre-deux-tours, d'autre part pour leur désignation « au plus tard le troisième vendredi qui suit le second tour de scrutin », délai maximal justifié par la date du second tour (« au plus tard au moins de juin 2020 »).

#### **4.10 4.3 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

La durée de la période pendant laquelle le mandataire recueille les fonds destinés au financement de la campagne et règle les dépenses en vue de l'élection court à partir du 1<sup>er</sup>

septembre 2019, ce qui constitue une dérogation si ce n'est à la lettre du moins à l'esprit de l'article L. 52-4 du code électoral.

La combinaison des trois dispositions de cet article aura pour conséquence d'accroître le montant total des remboursements accordés par l'Etat aux candidats. L'impact de ces dispositions sur les finances publiques dépend essentiellement du coefficient de majoration du plafond de remboursement des dépenses de campagne (qui ne peut être supérieur à 1,5), mais aussi *in fine* des dépenses qui seront engagées par les candidats.

## **5. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **4.11 5.1 APPLICATION DANS LE TEMPS ET L'ESPACE**

L'application de ces dispositions est limitée dans le temps aux opérations électorales liées au second tour. Elles sont en outre applicables sur tout le territoire de la République.

L'ordonnance liée à la prorogation des mandats des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires et aux modalités d'organisation du scrutin devra être prise dans un délai d'un mois à compter de la publication de la présente loi. Le projet de loi de ratification sera, quant à lui, déposé devant le Parlement dans les trois mois suivant la publication de cette ordonnance.

### **4.12 5.2 TEXTES D'APPLICATION**

Un décret fixera le coefficient de majoration des plafonds de dépenses prévus aux articles L. 52-11 et L. 224-25 du code électoral.

## Article 2

### 1. ETAT DES LIEUX

L'annonce par le Président de la République le lendemain du premier tour, le 16 mars 2020, oblige à légiférer en urgence pour adapter le droit électoral jusqu'au second tour, renvoyant à ordonnances les dispositions les plus techniques ou dont les conditions de mise en œuvre ne peuvent être encore à ce stade précisées.

C'est le cas des modalités de fonctionnement des organes délibérants et des exécutifs des EPCI et des syndicats. La désynchronisation de ce scrutin par rapport à celui du 15 mars 2020 oblige à prévoir, outre le prolongement des mandats en cours des conseillers communautaires, une période transitoire où cohabitera au sein du même organe délibérant à la fois des conseillers communautaires maintenus en fonction et des conseillers communautaires renouvelés, ce qui implique des dispositions *ad hoc*. Cette situation se déclinera également au sein des syndicats et autres groupements intercommunaux.

Les modalités de dépôts des candidatures pour être arrêtées impliquent que soit connue la date du scrutin. Or la tenue même du second tour est conditionnée notamment par l'analyse du conseil scientifique se prononçant sur l'état de l'épidémie de covid-19 et sur les risques sanitaires encourus à le maintenir, qui ne sera pas donnée avant le 5 mai. Il est donc à ce stade, impossible de préciser la date à laquelle le dépôt de déclaration de candidatures devra intervenir, ce qui oblige à différer l'adoption des dispositions législatives.

Les règles relatives au financement, au plafonnement et à l'organisation de la campagne électorale nécessitent également d'être adaptées pour prévoir, outre la prolongation de la durée de comptabilisation des recettes et des dépenses au compte du mandataire et le relèvement du plafond des dépenses, que les règles en vigueur pour celles des listes qui fusionnent s'appliquent pour les dépenses exposées en vue du second tour. Il faudra également prévoir une date limite de dépôt des comptes, qui pourrait être le 9<sup>ème</sup> vendredi après la nouvelle date du scrutin, par référence à la règle par l'article L. 52-12 du code électoral.

Enfin, les conditions d'application du droit électoral pour l'organisation du report du second tour en Polynésie Française et en Nouvelle-Calédonie doivent être précisées étant attendu que les conseils municipaux y sont élus selon des modes de scrutin spécifiques, qu'il s'agisse des communes de moins de 1000 habitants en Nouvelle-Calédonie ou des communes composées de communes associées.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **4.13 2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Les dispositions relatives au fonctionnement des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements, ainsi que toutes les règles relatives aux déclarations de candidatures et à la propagande, au financement et au plafonnement des dépenses électorales sont de niveau législatif en ce qu'elles précisent « *les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des assemblées délibérantes des collectivités locales* ». De même, il ne peut être précisé les modalités d'adaptation du droit électoral aux collectivités du Pacifique que par la voie législative.

### **4.14 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS**

Il s'agit de garantir aux élus comme aux candidats un traitement égal.

## **3. DISPOSITIF RETENU**

Compte tenu du contexte sanitaire et dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnance toute autre mesure relevant du domaine de la loi permettant d'adapter le droit électoral jusqu'au second tour ( dépôt des candidatures et organisation du scrutin, financement, campagne électorale, outre-mer, etc.).

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.15 4.1 IMPACTS JURIDIQUES**

Ces mesures flottantes n'ont pas d'impact sur l'ordre juridique existant. Elles ne donnent lieu à aucune codification. Les mesures prévues viennent adapter les dispositions du code électoral qui prévoient en temps ordinaire qu'« *en cas de deuxième tour de scrutin, il y est procédé le dimanche suivant le premier tour* ».

### **4.16 4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

Les dispositions financières visent à prendre en charge les dépenses de campagne des candidats dans les communes où le second tour a été reporté en allongeant la durée de comptabilisation des dépenses et des recettes par le mandataire financier et en relevant le plafond des dépenses autorisées.

#### **4.17 4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les dispositions visent à organiser le fonctionnement au sein des EPCI et des syndicats le temps de la période transitoire où coexistent au sein des organes délibérants et exécutifs d'élus dont les mandats ont été acquis pour certains à l'occasion du premier tour le 15 mars 2020 et d'autres dont le mandat procède d'un renouvellement général ou partiel antérieur.

#### **5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

Au regard du contexte sanitaire, un délai d'un mois est prévu pour prendre les ordonnances.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque 'ordonnance.

## **TITRE II – L’ETAT D’URGENCE SANITAIRE**

### **1. ETAT DES LIEUX**

Les pouvoirs exceptionnels prévus dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire se distinguent de ceux de l'article 16 de la Constitution qui supposent que les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux soient menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu.

Les mesures exceptionnelles prévues dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ont, comme dans le cadre de l'état d'urgence de droit commun (loi du 3 avril 1955), vocation à respecter l'ensemble des droits et libertés que la Constitution garantit, en tenant compte du caractère exceptionnel de la situation à laquelle elles doivent répondre.

Le droit conventionnel, en la matière, est essentiellement constitué du Règlement sanitaire international qui a été mis en œuvre en droit interne par le décret n° 2017-471 du 3 avril 2017 relatif à la mise en œuvre du Règlement sanitaire international, codifié aux articles R.3115-3 et suivants du code de la santé publique. Il offre un certain nombre de moyens spécifiques notamment pour contenir des crises sanitaires d'ampleur limitée qui ont une origine internationale ou élément d'extranéité.

A titre de comparaison, plusieurs pays connaissent des cadres juridiques organisant des pouvoirs de crise mais qui n'ont que rarement un cadre spécifiquement sanitaire.

### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

#### **2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER : ETAT D’URGENCE LIÉ À L’EPIDÉMIE ET AUX CONSÉQUENCES SANITAIRES**

La crise sanitaire du Covid19 d'une ampleur jamais imaginée jusqu'ici appelle une réponse des autorités exécutives d'une ampleur qui n'a pu elle-même être envisagée lorsque les dispositions législatives et réglementaires existantes ont été conçues. Il convient donc de penser un cadre juridique à la lumière de cette réalité nouvelle et qui peut se reproduire dans l'avenir et dimensionner. Il s'agit de bâtir un cadre législatif à la mesure de ce type d'évènements qui puisse offrir les outils nécessaires pour y répondre.

## 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de :

- tirer les conséquences des difficultés que les pouvoirs publics rencontrent pour faire face à la crise sanitaire ;
- renforcer les moyens dont ceux-ci disposent pour y faire face à brève échéance ;
- renforcer ces moyens sur le long terme pour être en mesure de répondre aux crises futures qui pourraient se présenter à l'avenir dans le champ sanitaire ;
- concilier les impératifs d'efficacité dans cet objectif de santé publique avec les droits et libertés et en particulier la liberté d'aller et de venir, la liberté de réunion et la liberté d'entreprendre.

## 3 OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

**Option 1.** Il aurait pu être envisagé de ne pas modifier le cadre législatif en continuant de s'appuyer sur les dispositions existantes des articles L. 3131-1 du code de la santé publique (et d'autres dispositions plus spécifiques du même code en matière de réquisition ou encore de lutte contre la propagation internationale des maladies) ainsi que sur le pouvoir de police générale appartenant respectivement :

- au Premier ministre au niveau national (jurisprudence dite Labonne) ;
- au maire et aux préfets au niveau communal et départemental en vertu des dispositions du code général des collectivités territoriales.

**Option 2.** Il aurait pu être envisagé de compléter les dispositions existantes pour les adapter aux situations extrêmes que nous connaissons aujourd'hui et en précisant les mesures qu'elles autorisent. Il se serait alors agi d'enrichir les dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique.

**Option 3.** Une dernière option consistait à bâtir un régime d'urgence sanitaire exceptionnel spécifique, distinct du mécanisme de l'article L.3131-1 du code de la santé publique et qui s'ajouterait à celui-ci. Il aurait vocation à être mis en œuvre dans les cas d'une ampleur très importante tandis que les dispositions de l'article L.3131-1 du code de la santé publique resteraient quant à elles applicables aux crises de moindre ampleur. **C'est cette dernière option qui a été retenue** afin d'apporter une réponse spécifique aux crises sanitaires de très grande ampleur qui soulèvent des questions distinctes des autres crises sanitaires.

## **4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1 IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne**

Le code de la santé publique est modifié. Il s'agit de compléter les dispositions législatives en créant un état d'urgence sanitaire.

Ce nouveau mécanisme coexistera avec ceux qui existent par ailleurs au niveau constitutionnel (article 16 de la Constitution), législatif (Loi sur l'état d'urgence ; autres dispositions du code de la santé publique ; code général des collectivités territoriales sur la police générale qui inclut la lutte contre les épidémies) et réglementaire (mesures d'application de ces textes).

#### **4.1.2 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Les mesures prises seront articulées dans le respect des normes de droit international et du droit de l'Union européenne, en particulier du droit de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que de la convention d'Oviedo qui consacre notamment le principe du consentement aux soins.

### **4.18 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1 Impacts macroéconomiques**

Les impacts macroéconomiques des mesures liées à l'Etat d'urgence sanitaire concernent tous les secteurs d'activité économique du pays. Mais l'atteinte qu'elles sont susceptibles de leur porter est moindre que ce qui résulterait des conséquences de la crise sanitaire elle-même si on la laissait se propager sans prendre les mesures qu'elle exige.

#### **4.2.2 Impacts budgétaires**

Les impacts sur le budget de l'Etat, celui des collectivités territoriales, celui des entreprises, et de l'ensemble des secteurs d'activité économique du pays peuvent être significatifs. Les mesures prises pour la lutte contre une crise sanitaire emportent des coûts très élevés en termes de dépenses immédiates pour mener la lutte. Mais elles peuvent aussi emporter des coûts d'indemnisation ou de compensation des conséquences économiques et sociales de ces mesures.

#### **4.2.3 Impacts sur les entreprises**

De même qu'au niveau macroéconomique, les entreprises, au niveau microéconomique, peuvent souffrir de mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire mais elles souffriraient

davantage de celles de la crise elle-même si elle n'était pas surmontée. Il en va notamment ainsi des restrictions d'ouverture des magasins.

### **4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Elles doivent comme tous les services publics rester disponibles pour permettre une certaine continuité dans la vie de la nation. Elles peuvent être en outre spécialement affectées lorsqu'une crise sanitaire surgit soit spécifiquement soit plus intensément qu'ailleurs sur un point du territoire national (clusters).

### **4.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les services publics ont vocation à demeurer disponibles aussi longtemps que possible. L'état d'urgence sanitaire permettra de recourir à des réquisitions afin d'assurer cette continuité de l'offre de service.

### **4.5 IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.5.1 Impacts sur la société**

L'état d'urgence sanitaire peut conduire à imposer des mesures d'hygiène ou de comportement comme la distanciation sociale ou d'autres mesures dites barrières.

Les particuliers peuvent voir leur liberté d'aller et de venir limitée dans l'intérêt de leur santé et de la santé publique. Les mesures de quarantaine ou d'isolement ainsi que les mesures de confinement actuellement en vigueur en témoignent.

#### **4.5.2 Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Les mesures d'urgence prises seront adaptées à la situation des personnes en situation de handicap

#### **4.5.3 Impacts sur la jeunesse**

Les publics en cause peuvent néanmoins être particulièrement concernés en fonction de la nature de la crise sanitaire. Par exemple, l'exposition de la jeunesse au covid 19 a conduit à une fermeture spécifique des établissements d'accueil de la petite enfance, des établissements scolaires et universitaires.

## **5 MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2 APPLICATION DANS LE TEMPS**

Les dispositions sur l'état d'urgence sanitaire ont vocation à entrer en vigueur dès le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel. Compte tenu de son caractère exceptionnel, l'état d'urgence sanitaire s'applique pour une durée limitée dans le temps. Une disposition législative est nécessaire pour le maintenir au-delà d'un mois .

### **5.3 APPLICATION DANS L'ESPACE**

Les mesures liées à la situation de l'état d'urgence sanitaire s'appliquent sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultra-marin.

### **5.4 TEXTES D'APPLICATION**

L'état d'urgence sanitaire appellera dans chaque cas de figure des décrets pour le déclencher, en préciser la portée territoriale et les mesures qui en découlent. Des arrêtés du ministre de la santé ou des arrêtés préfectoraux pourront également être pris en complément.

La définition du cadre juridique général de l'état d'urgence sanitaire n'appellera pas en revanche de mesure réglementaire d'application.

## **TITRE III – MESURES D’URGENCE ÉCONOMIQUE ET D’ADAPTATION À LA LUTTE CONTRE L’ÉPIDÉMIE DE COVID-19**

### **Articles 7 et 8**

#### **1. ETAT DES LIEUX**

L'épidémie du Coronavirus Covid-19 affecte de manière significative les entreprises françaises, du fait de la rupture de chaînes d'approvisionnements, d'annulations de commandes et de contrats de la part des clients (entreprises et particuliers) liés notamment aux mesures de confinement prises et de difficultés à organiser la continuité de la production en raison de l'impact de l'épidémie sur la main d'œuvre. Certains secteurs sont particulièrement touchés, tels les secteurs du tourisme, de la restauration, de l'hôtellerie et de l'évènementiel, qui font face à des annulations massives de commandes et à une baisse très importante de leur activité. Cette activité a par ailleurs été totalement suspendue pour les entreprises relevant des secteurs concernés par les mesures d'interdiction du public prévues par l'arrêté du 14 mars 2020 (salles d'auditions, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiple, centres commerciaux, restaurants et débits de boissons, salles de danse et salles de jeux, salles d'expositions, établissements sportifs couverts et musées).

En outre, les règles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements sont anciennes et éprouvées. Elles sont, pour leur plus grande part, héritées du code des communes et ont été progressivement étendues, parfois adaptées, à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements. Ces règles, parfaitement efficaces en temps normal et pour faire face aux crises habituelles de toutes natures que peut affronter la Nation, doivent être adaptées de façon transitoire afin de permettre aux collectivités territoriales d'affronter la présente crise sanitaire d'une ampleur inédite.

Les mesures de sécurité sanitaire nécessaires à la lutte contre le Covid-19 peuvent rendre difficile voire impossible la réunion des organes délibérants des collectivités territoriales, alors même que les services publics locaux ont un rôle crucial à jouer dans la réponse publique à apporter à cette crise et dans l'accompagnement de nos concitoyens pour y faire face. Par ailleurs, les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales pour réunir leurs organes délibérants risquent de retarder l'adoption de certaines décisions essentielles à leur fonctionnement normal, notamment en matière budgétaire et fiscale. Les règles de droit commun applicables en la matière doivent donc être adaptées en conséquence.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

La période de crise traversée actuellement est d'une rapidité telle que les moyens classiques d'intervention, même revus dans une ampleur inégalée (chômage partiel, étalement des charges et des impôts, accélération du paiement des crédits d'impôt) ne suffisent pas pour permettre aux entreprises des secteurs les plus touchés de faire face à la crise.

En complément des mesures de trésorerie annoncées (délais de paiement d'échéances sociales et fiscales, mobilisation de Bpifrance pour garantir des lignes de trésorerie bancaires) et du recours au chômage partiel, il apparaît donc nécessaire de mettre en place un dispositif de soutien temporaire à destination des entreprises appartenant aux secteurs les plus touchés par la crise, en leur proposant différentes aides leur permettant de surmonter cette situation.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement est habilité à prendre, par ordonnance, toute mesure afin de permettre aux personnes physiques et morales (entreprises, quel que soit leur statut, y compris travailleurs indépendants, auteurs et artistes - interprètes ou encore aux collectivités territoriales...) de faire face aux conséquences économiques, financières, administratives et sociales de la propagation du virus covid-19.

## **3. DISPOSITIF RETENU**

Le Gouvernement prendra par ordonnance toute mesure pouvant entrer en vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020, pour notamment limiter les fermetures d'entreprises et les licenciements et en particulier :

1° Afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du virus Covid -19, et notamment de limiter les fermetures d'entreprises et les licenciements, en prenant toute mesure :

1° Afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du virus covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, et notamment de prévenir et limiter la cessation d'activité des personnes physiques et morales exerçant une activité économique et ses incidences sur l'emploi, en prenant toute mesure :

*a)* D'aide directe ou indirecte aux entreprises dont la viabilité est mise en cause, notamment par la mise en place de mesures de soutien à la trésorerie de ces entreprises ainsi que d'un fonds dont le financement sera partagé avec les régions ;

*b)* En matière de droit du travail, de droit de la sécurité sociale et de droit de la fonction publique ayant pour objet de :

*i)* Limiter les ruptures des contrats de travail et atténuer les effets de la baisse d'activité, en facilitant et en renforçant le recours à l'activité partielle, notamment en l'étendant à de nouvelles catégories de bénéficiaires, en réduisant, pour les salariés, le reste à charge pour l'employeur et, pour les indépendants, la perte de revenus, en adaptant ses

modalités de mise en œuvre, en favorisant une meilleure articulation avec la formation professionnelle et une meilleure prise en compte des salariés à temps partiel ;

ii) Adapter les conditions et modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail, en cas de risque sanitaire grave et exceptionnel ;

iii) Modifier les conditions d'acquisition de congés payés et permettre à tout employeur d'imposer ou de modifier unilatéralement les dates de prise d'une partie des congés payés, des jours de réduction du temps de travail et des jours de repos affectés sur le compte épargne-temps du salarié, en dérogeant aux délais de prévenance et aux modalités d'utilisation définis par le livre 1<sup>er</sup> de la troisième partie du code du travail, les conventions et accords collectifs ainsi que par le statut général de la fonction publique ;

iv) Permettre aux entreprises de secteurs particulièrement nécessaires à la sécurité de la nation ou à la continuité de la vie économique et sociale de déroger aux règles du code du travail et aux stipulations conventionnelles relatives à la durée du travail, au repos hebdomadaire et au repos dominical ;

v) Modifier, à titre exceptionnel, les dates limites et les modalités de versement des sommes versées au titre de l'intéressement en application de l'article L. 3314-9 du code du travail, et au titre de la participation en application de l'article L. 3324-12 du même code ;

vi) Adapter l'organisation de l'élection visée à l'article L. 2122-10-1 du code du travail, en modifiant si nécessaire la définition du corps électoral, et, en conséquence, proroger, à titre exceptionnel, la durée des mandats des conseillers prud'hommes et des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles ;

vii) Aménager les modalités de l'exercice par les services de santé au travail de leurs missions définies au titre II du livre VI de la quatrième partie du code du travail et notamment du suivi de l'état de santé des travailleurs et définir les règles selon lesquelles le suivi de l'état de santé est assuré pour les travailleurs qui n'ont pu, en raison de l'épidémie, bénéficier du suivi prévu par le code du travail ;

viii) Modifier les modalités d'information et de consultation des instances représentatives du personnel, notamment du comité social et économique pour leur permettre d'émettre les avis requis dans les délais impartis ;

ix) Aménager les dispositions de la sixième partie du code du travail, notamment afin de permettre aux employeurs, aux organismes de formation et aux opérateurs de satisfaire aux obligations légales en matière de qualité et d'enregistrement des certifications et habilitations ainsi que d'adapter les conditions de rémunérations et de versement des cotisations sociales des stagiaires de la formation professionnelle ;

c) Modifiant, dans le respect des droits réciproques, les obligations des personnes morales de droit privé exerçant une activité économique à l'égard de leurs clients et fournisseurs, ainsi que des coopératives à l'égard de leurs associés-coopérateurs, notamment en termes de délais de paiement et pénalités et de nature des contreparties, en particulier en ce qui

concerne les contrats de vente de voyages et de séjours mentionnées au II et au III de l'article L. 211-14 du code de tourisme ;

*d)* Modifiant le droit des procédures collectives et des entreprises en difficulté afin de faciliter le traitement préventif des conséquences de la crise sanitaire ;

*e)* Adaptant les dispositions de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, notamment pour prolonger, pour l'année 2020, le délai fixé à son troisième alinéa, et reportant la date de fin du sursis à toute mesure d'expulsion locative prévue à l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'expulsion pour cette même année ;

*f)* Adaptant les règles de délais de paiement, d'exécution et de résiliation, et notamment celles relatives aux pénalités contractuelles, prévues le code de la commande publique ainsi que les stipulations des contrats publics ayant un tel objet ;

*g)* Permettant de reporter ou d'étaler le paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels, de renoncer aux pénalités financières et aux suspensions, interruptions ou réductions de fournitures susceptibles d'être appliquées en cas de non-paiement de ces factures, au bénéfice des très petites entreprises dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie ;

2° Afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation du virus Covid-19, et des mesures prises pour limiter cette propagation, toute mesure :

*a)* Adaptant les délais applicables au dépôt et au traitement des déclarations et demandes présentées aux autorités administratives, les délais et les modalités de consultation du public ou de toute instance ou autorité, préalables à la prise d'une décision par une autorité administrative, et, le cas échéant, les délais dans lesquels cette décision peut ou doit être prise ou peut naître ainsi que les délais de réalisation par toute personne de contrôles, travaux et prescriptions de toute nature imposées par les lois et règlements, à moins que ceux-ci ne résultent d'une décision de justice ;

*b)* Adaptant, interrompant, suspendant ou reportant le terme des délais prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, cessation d'une mesure ou déchéance d'un droit, fin d'un agrément ou d'une autorisation, cessation d'une mesure, à l'exception des mesures privatives de liberté et des sanctions. Ces mesures sont rendues applicables à compter du 12 mars 2020 et ne peuvent excéder de plus de trois mois la fin des mesures de police administrative prises par le gouvernement pour ralentir la propagation du virus Covid-19 ;

*c)* Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation du virus Covid-19 parmi les personnes participant à la conduite et au déroulement des instances, les règles relatives à la compétence territoriale et aux formations de jugement des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire, ainsi que les règles relatives aux délais de procédure et de jugement, à la publicité des audiences et à leur tenue, au recours à la visioconférence devant ces juridictions et aux modalités de saisine de la juridiction et d'organisation du contradictoire devant les juridictions autres que pénales ;

*d)* Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation du virus Covid-19 parmi les personnes y participant, les règles relatives au déroulement des gardes à vue, pour permettre l'intervention à distance de l'avocat et la prolongation de ces mesures pour au plus la durée légalement prévue sans présentation de la personne devant le magistrat compétent, et les règles relatives au déroulement et à la durée des détentions provisoires et des assignations à résidence sous surveillance électronique, pour permettre l'allongement des délais d'audiencement, pour une durée proportionnée à celle de droit commun et ne pouvant excéder trois mois en première instance et six mois en appel, et la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat, lorsque les exigences de la santé publique rendent impossible l'intervention des magistrats compétents ;

*e)* Aménageant aux seules fins de limiter la propagation du virus Covid-19 parmi les personnes participant impliquées dans ces procédures, d'une part, les règles relatives à l'exécution et l'application des peines privatives de liberté pour assouplir les modalités d'affectation des détenus dans les établissements pénitentiaires, les modalités d'exécution des fins de peine et, d'autre part, les règles relatives à l'exécution des mesures de placement et autres mesures éducatives prises en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;

*f)* Simplifiant et adaptant les conditions dans lesquelles les assemblées et les organes dirigeants collégiaux des personnes morales de droit privé se réunissent et délibèrent, ainsi que du droit des sociétés relatif à la tenue des assemblées générales ;

*g)* Simplifiant, précisant et adaptant les règles relatives à l'établissement, l'arrêté, l'audit, la revue, l'approbation et la publication des comptes et des autres documents que les personnes morales de droit privé sont tenus de déposer ou de publier, notamment celles relatives aux délais, ainsi que d'adapter les règles relatives à l'affectation des bénéficiaires et au paiement des dividendes ;

*h)* Adaptant les dispositions relatives à l'organisation de la Banque publique d'investissement créée par l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement afin de renforcer sa capacité à accorder des garanties ;

*i)* Simplifiant et adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives y compris les organes dirigeants des autorités administratives ou publiques indépendantes, notamment les règles relatives à la tenue des réunions dématérialisées ou le recours à la visioconférence ;

*j)* Adaptant le droit de la copropriété des immeubles bâtis pour tenir compte, notamment pour la désignation des syndics, de l'impossibilité ou des difficultés de réunion des assemblées générales de copropriétaires ;

*k)* Dérogeant aux dispositions du chapitre III du titre II du livre VII du code rural et de la pêche maritime afin de proroger, pour une période n'allant pas au-delà du 31 décembre 2020, la durée des mandats des membres du conseil d'administration des caisses départementales de mutualité sociale agricole, des caisses pluridépartementales de mutualité sociale agricole et du conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole.

l) Permettant aux autorités compétentes pour la détermination des modalités d'accès aux formations de l'enseignement supérieur, des modalités de délivrance des diplômes de l'enseignement supérieur ou des modalités de déroulement des concours ou examens d'accès à la fonction publique d'apporter à ces modalités toutes les modifications nécessaires à garantir la continuité de leur mise en œuvre, dans le respect du principe d'égalité de traitement des candidats.

3° Afin de permettre aux parents de pouvoir faire garder leurs jeunes enfants, en particulier dans le contexte de fermeture des structures d'accueil du jeune enfant visant à limiter la propagation du Covid-19, toute mesure :

a) étendant à titre exceptionnel et temporaire le nombre d'enfants qu'un assistant maternel agréé au titre de l'article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles est autorisé à accueillir simultanément ;

b) prévoyant les transmissions et échanges d'information nécessaires à la connaissance par les familles de l'offre d'accueil et de sa disponibilité afin de faciliter l'accessibilité des services aux familles en matière d'accueil du jeune enfant ;

4° Afin, face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19, d'assurer la continuité de l'accompagnement et la protection des personnes en situation de handicap et des personnes âgées vivant à domicile ou dans un établissement ou service social et médico-social, des mineurs et majeurs protégés et des personnes en situation de pauvreté, toute mesure :

a) Dérogeant aux dispositions de l'article L. 312-1 et du chapitre III du titre 1<sup>er</sup> du livre III du code de l'action sociale et des familles pour permettre aux établissements et services sociaux et médico-sociaux autorisés d'adapter les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'établissement ou du service et de dispenser des prestations ou de prendre en charge des publics destinataires figurant en dehors de leur acte d'autorisation ;

b) Dérogeant aux dispositions du code de l'action sociale et des familles et du code de la sécurité sociale pour adapter les conditions d'ouverture ou de prolongation des droits ou de prestations aux personnes en situation de handicap, aux personnes en situation de pauvreté, notamment les bénéficiaires de minima et prestations sociales, et aux personnes âgées ;

5° Afin face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19, d'assurer la continuité des droits des assurés sociaux et leur accès aux soins et aux droits, édicter toute mesure dérogeant aux conditions du code de la sécurité sociale, du code rural et de la pêche maritime, du code de la construction et de l'habitat et du code de l'action sociale et des familles pour adapter les conditions d'ouverture, de reconnaissance ou de durée des droits relatifs à la prise en charge des frais de santé et aux prestations en espèces des assurances sociales ainsi que des prestations familiales, des aides personnelles au logement, de la prime d'activité et des droits à la protection complémentaire en matière de santé ;

6° Afin face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19, d'assurer la continuité de l'indemnisation des victimes, édicter toute mesure dérogeant aux dispositions du code de la santé publique et de l'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 pour adapter les règles d'instruction des demandes et d'indemnisation des victimes par l'Office national d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux et par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

7° Afin, face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19, d'assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice de leurs compétences, ainsi que la continuité budgétaire et financière des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, prendre toute mesure permettant 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.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état de quelques-uns des impacts attendus :

#### **4.1 IMPACTS POUR LES ENTREPRISES**

Les conséquences de l'épidémie du Coronavirus Covid-19 sur l'économie sont assimilables à la fois à un choc d'offre et à un choc de demande. Du côté de l'offre, de nombreuses entreprises sont contraintes dans leur production du fait des restrictions d'ouverture ou de l'impossibilité de travailler pour une partie des salariés, se traduisant par une chute temporaire du nombre d'heure travaillées. La désorganisation des chaînes de production pourrait également peser sur la productivité. Les entreprises subissent parallèlement un choc de demande, transitant par une baisse contrainte de la consommation, en particulier dans les secteurs du loisir, du tourisme ou du transport, mais également dans tous les secteurs frappés par des restrictions d'ouverture, ainsi que de la demande extérieure pour celles qui exportent<sup>2</sup>. L'investissement des entreprises pourrait également pâtir de ce climat inédit et dont la durée est incertaine.

L'ensemble des mesures prises par le Gouvernement dans cet article vise à contrecarrer les risques de pertes de capital et de compétences à moyen terme par une action forte de soutien à court terme à la trésorerie des entreprises et à l'emploi. Il s'agit d'éviter les faillites d'entreprises saines qui n'auraient pas eu lieu en l'absence de ce choc exogène, les destructions d'emplois associées, ainsi que, pour les entreprises qui poursuivront leur activité, les retards d'investissement qui pèseront sur la croissance potentielle.

La mise en place d'un fonds de solidarité pourrait compléter les autres dispositifs (activité partielle notamment), en ciblant l'aide accordée sur les secteurs les plus exposés et sur les entreprises qui du fait de leur structure ou de leur activité (par exemple recours important aux contrats courts non éligibles à l'activité partielle) seraient insuffisamment soutenues par les autres dispositifs et pourraient enregistrer des pertes irrécupérables à moyen terme. Le fonds de solidarité constituerait ainsi un dispositif complémentaire pour contrecarrer les risques de défaut et de pertes d'emplois dans les secteurs et les entreprises les plus fragiles et les plus vulnérables au choc de demande généré par l'épidémie. Les aides versées doivent également permettre de limiter la perte de pouvoir d'achat d'acteurs qui représentent une composante importante du tissu économique national et qui sont moins couverts par les filets de sécurité dont bénéficient les salariés (assurance chômage, activité partielle).

D'autres mesures pourraient porter adaptation exceptionnelle et temporaire des modalités pour l'établissement, l'arrêté, l'audit, la revue, l'approbation et la publication des comptes afin de sécuriser les entreprises et leurs commissaires aux comptes qui pourraient être en risques juridiques en raison de l'incapacité dans laquelle elles se trouvent de respecter certains délais légaux.

#### **4.2 IMPACTS EN MATIÈRE DE DROIT DU TRAVAIL ET DROIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

Il est également prévu de modifier les conditions d'acquisition de congés payés et de permettre à l'employeur d'imposer ou modifier unilatéralement au salarié de prendre des congés payés,

<sup>2</sup> Compte tenu des secteurs concernés, majoritairement abrités, et de la taille des entreprises ciblées par le présent dispositif, la perte de parts de marché apparaît néanmoins comme un risque modéré.

des jours de réduction du temps de travail et des jours de repos affectés sur le compte épargne-temps du salarié en dérogeant aux délais de prévenance et aux modalités de prise applicables.

Il convient en outre d'adapter les modalités et les dates limites de versement des sommes versées au titre de l'intéressement en application de l'article L. 3314-9 du code du travail, et au titre de la participation en application de l'article L. 3324-12 du même code. Le versement des sommes issues de la participation et de l'intéressement est encadré par des délais légaux. Ces sommes doivent être versées avant le 1er jour du 6ème mois suivant la clôture de l'exercice de l'entreprise (articles L. 3314-9 et L. 3324-12 du code du travail). Les sommes non versées génèrent un intérêt de retard égal à 1,33 fois le taux mentionné à l'article 14 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération. Ces délais légaux devraient être assouplis afin de permettre aux établissements teneurs de compte de l'épargne de ne pas être pénalisés par les mesures prises dans le cadre de l'épidémie de Covid-19.

Concernant les modalités d'information-consultation du comité social et économique (CSE), le recours massif au télétravail ou au travail à distance associé à un fort taux d'absentéisme induit par la crise sanitaire peut rendre difficile l'application des procédures d'information-consultation du CSE. Le recours à la visioconférence pour réunir le comité social et économique pourrait être autorisé par accord entre l'employeur et les membres élus de la délégation du personnel du comité. En l'absence d'accord, ce recours est limité à trois réunions par année civile (article L. 2315-4 du code du travail). Ces dispositions visent à assurer le secret du vote.

#### **4.3 IMPACTS EN MATIÈRE DE COMMANDE PUBLIQUE**

La disposition législative pourrait aménager la liberté contractuelle des acheteurs et autorités concédantes pour les contraindre à renoncer à l'application des pénalités contractuelles lorsque la méconnaissance de ses obligations par le titulaire du contrat est la conséquence directe de l'épidémie de COVID-19. Par ailleurs, à travers l'habilitation demandée, le Gouvernement pourra adapter, autant que nécessaire, toutes les règles relatives aux délais, à l'exécution et à résiliation des contrats publics.

#### **4.4 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Dans le contexte actuel d'épidémie du virus covid-19, il est nécessaire de maintenir le syndic en place dans ses fonctions jusqu'à ce qu'une assemblée générale des copropriétaires puisse se tenir afin de désigner un syndic.

La mesure aurait pour objectif d'éviter les situations d'absence de syndic au sein des copropriétés et de permettre le fonctionnement normal des copropriétés. Elle impacterait les dispositions de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et les dispositions de l'ordonnance n° 2019-1101 du 30 octobre 2019 portant réforme du droit de la copropriété des immeubles bâtis du qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2020.

Selon des données Filocom<sup>3</sup>, la France comptait en 2015 près de 10 millions de logements en copropriétés et 740.083 copropriétés.

Un peu plus de 410 000 copropriétés sont enregistrées au registre des copropriétés aujourd'hui, dont 385 000 sont gérées par des professionnels. Le montant des charges annuelles de quelques 8 millions de lots peut être évalué à 12 milliard d'euros.

En permettant le maintien de la gestion des copropriétés concernées pendant la période d'épidémie du virus covid-19 et celle permettant ensuite d'organiser les assemblées générales, la mesure devrait avoir un impact sur la situation financière des copropriétés en permettant que les appels de charges de copropriété soient transmis aux copropriétaires.

Elle devrait également permettre d'éviter les factures impayées à l'égard des entreprises prestataires du syndicat des copropriétaires.

#### **4.5 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le Gouvernement souhaite pouvoir accroître, transitoirement et de manière strictement nécessaire, les prérogatives des exécutifs locaux afin de permettre aux collectivités territoriales de prendre les décisions utiles à la gestion de la crise sans à avoir à réunir leurs assemblées délibérantes de manière trop fréquente.

Ce même souci de préservation de l'efficacité de l'action essentielle des collectivités locales prévaut dans le souhait du Gouvernement d'adapter les règles d'adoption et d'exécution des budgets des collectivités, ainsi que les règles portant sur l'adoption de délibérations fiscales ou assimilées. Dans la mesure où les ressources des collectivités restent assurées pendant la crise, les adaptations nécessaires ne visent qu'à écarter le risque d'imposer à celles-ci des formalités impossibles lors de la période de confinement spécifique aux mesures liées à la lutte contre le Covid 19.

Il est nécessaire, dans les présentes circonstances, que puissent être assouplies, toujours de façon transitoire et temporaire, les règles applicables en matière de consultations et de procédures d'enquête publique ou exigeant la consultation d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale, afin de ne pas retarder la mise en œuvre d'un projet nécessaire à la continuité du service public.

Par ailleurs, le mandat des membres représentant les collectivités territoriales dans certaines commissions est d'une durée identique au mandat des élus municipaux sans disposition prévoyant sa prorogation jusqu'à la désignation des nouveaux membres. C'est le cas du comité des finances locales dont les représentants du bloc communal sont élus. Une disposition permettant la continuité de ce type de commission paraît nécessaire dans l'attente de pouvoir organiser une nouvelle désignation.

<sup>3</sup> Base de données « Fichier des Logements par Commune », construite par la Direction. Générale des Finances Publiques (DGFIP) pour les besoins du Ministère en charge du Logement et renseignant sur les logements et leur occupation.

Elle vise également à adapter les règles d'adoption et d'exécution des budgets locaux, ainsi que les règles relatives aux décisions fiscales.

## **5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION**

Un délai de deux mois semble suffisant eu égard à l'urgence et au caractère circonscrit des mesures à prendre. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de deux mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

Toutefois, sont prolongés de quatre mois les délais d'habilitation pour prendre les ordonnances lorsqu'ils n'ont pas expiré à la date de publication de la présente loi ainsi que les délais de dépôt des projets de loi de ratification. Cette prolongation vise notamment les ordonnances pour lesquelles une concertation est nécessaire, concertation qui ne peut pas se tenir dans le contexte actuel.

## Article 9

### 1. ÉTAT DES LIEUX

Les mandats des instances dirigeantes de plusieurs établissements d'enseignement supérieur relevant du livre VII du code de l'éducation, notamment de leur conseil d'administration, arrivent à échéance à compter du mois de mars.

Les contraintes liées à la crise sanitaire font obstacle à la tenue des élections permettant le renouvellement de ces instances. Si la détermination de la date des élections relève de la compétence du pouvoir réglementaire, la durée du mandat de ces instances est fixée par le législateur.

La durée du mandat des présidents des universités est ainsi de quatre ans en application de l'article L. 712-2 du code de l'éducation tout comme celui des membres des conseils d'administration, en application de l'article L. 719-1 du même code.

### 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La prorogation de ces mandats impose donc l'intervention du législateur.

L'objectif ainsi poursuivi est donc de garantir la continuité du fonctionnement de ces établissements.

### 3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

#### 3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

L'article L. 719-8 du code de l'éducation dispose : « *En cas de difficulté grave dans le fonctionnement des organes statutaires des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ou de défaut d'exercice de leurs responsabilités, le ministre chargé de l'enseignement supérieur peut prendre, à titre exceptionnel, toutes dispositions imposées par les circonstances* ».

La prorogation du mandat des instances dirigeantes des établissements d'enseignement supérieur exposés à un risque de vacance aurait pu être prononcée par arrêté de la ministre de l'enseignement supérieur, pris sur le fondement de ces dispositions. Toutefois, compte tenu du nombre d'établissements concernés par la mesure (40% des universités) et des doutes quant à la possibilité de mobiliser les dispositions de l'article L. 719-8 pour décider d'une prorogation générale des mandats arrivant à échéance au mois de mars, cette option a été écartée.

### **3.2 DISPOSITIF RETENU**

Il consiste en la prorogation par le législateur de la durée des mandats des instances des établissements concernés échus entre le 15 mars et le 31 juillet 2020. Les mandats seront prorogés jusqu'à une date fixée par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur compte tenu de l'évolution de la crise sanitaire et, en tout état de cause, pas au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

## **4. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **4.1 APPLICATION DANS LE TEMPS**

Ces dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

### **4.2 APPLICATION DANS L'ESPACE**

La mesure envisagée s'applique en France métropolitaine et en outre-mer

## **Article 10**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

L'article L. 313-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que la durée de validité des cartes de séjour temporaires ne peut être supérieure à un an, et que la durée de validité des cartes de séjour pluriannuelles ne peut excéder, quant à elle, quatre ans. La carte de résident est valable dix ans, conformément à l'article L. 314-1 du même code. Enfin, les visas de long séjour ont une durée maximale d'un an.

### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'article autorise le Gouvernement à prévoir par ordonnance la prolongation de la durée de validité des titres de séjour des ressortissants étrangers, dans la limite de 180 jours, et ce dans le but de sécuriser la situation des étrangers réguliers dont le titre de séjour devait arriver à expiration dans les prochains jours ou les prochaines semaines.

La durée de validité de ces titres sera prolongée de 90 jours par l'ordonnance prise par le Gouvernement.

Cette mesure concerne l'ensemble des documents de séjour délivrés sur le fondement du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

### **3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation. Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants :

Cette mesure a pour objectif de sécuriser la situation au regard du droit au séjour des étrangers réguliers dont le titre de séjour devait arriver à expiration dans les prochains jours ou les prochaines semaines et d'éviter, ainsi, les ruptures de droits.

L'intervention d'une disposition législative est nécessaire afin de prévoir une dérogation aux règles de durée de validité des titres de séjour qui figurent notamment au livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Cette mesure, qui concerne l'ensemble des documents de séjour délivrés sur le fondement du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile permettra aux étrangers concernés de se maintenir régulièrement sur le territoire après la fin de validité de leur titre de séjour, et

pour une période 90 jours, en attendant que la demande de renouvellement de leur titre puisse être instruite par les préfets.

Cette mesure est aussi de nature à prévenir les ruptures de droit qui pourraient intervenir du fait de la fin de validité d'un document de séjour non renouvelé et garantit donc la sécurité juridique aux personnes concernées.

## **5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION**

Un délai d'un mois semble suffisant eu égard à l'urgence et au caractère circonscrit des mesures à prendre.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de deux mois à compter de la publication de l'ordonnance.

## Article 11

### 1. ÉTAT DES LIEUX

Afin de favoriser le financement de la création cinématographique et d'assurer la priorité à l'exploitation en salles des œuvres cinématographiques, le dispositif dit de chronologie des médias organise des fenêtres d'exploitation des œuvres sur les différents supports. Depuis 2009, ce dispositif est prévu dans le code du cinéma et de l'image animée (CCIA), aux articles L. 231-1 à L. 234-1.

L'article L. 231-1 réserve tout d'abord une période d'exclusivité à l'exploitation en salles. Il prévoit que l'exploitation d'une œuvre cinématographique sous forme de vidéogrammes ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de sa sortie en salles de spectacles cinématographiques. Par dérogation accordée par le président du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), ce délai peut être ramené à trois mois pour les œuvres qui ont réalisé un nombre d'entrées inférieur ou égal à 100 000 à l'issue de leur quatrième semaine d'exploitation en salles de spectacles cinématographiques (art. D. 231-2 du CCIA).

Conformément aux dispositions de la directive Services de médias audiovisuels, qui renvoie en priorité la fixation des délais d'exploitation aux accords entre les parties intéressées ou les milieux professionnels concernés (article 8 et considérant 77), les articles L. 232-1 et L. 233-1 du CCIA renvoient à des accords professionnels le soin de déterminer les délais au terme desquels une œuvre cinématographique peut faire l'objet d'une exploitation sur un service de médias audiovisuels à la demande (SMAD) et sur un service de télévision. Ces accords peuvent être rendus obligatoires par arrêté du ministre chargé de la culture dès lors qu'ils ont été signés par des organisations représentatives du secteur du cinéma et des éditeurs concernés (art. L. 234-1 du CCIA).

Dans ce cadre, l'arrêté du 25 janvier 2019 a étendu les stipulations de l'accord du 6 septembre 2018 pour le réaménagement de la chronologie des médias et celles de son avenant du 21 décembre 2018. Cet accord fixe les délais applicables aux différents services de télévision et SMAD. Il précise que le point de départ de ces délais est la date de sortie en salles de spectacles cinématographiques. Le régime prévu pour la vidéo à la demande à l'acte est identique à celui applicable à la vidéo physique : délai de principe de quatre mois et dérogation pour les œuvres qui ont réalisé un nombre d'entrées inférieur ou égal à 100 000 à l'issue de leur quatrième semaine d'exploitation en salles. De manière générale, les délais dépendent du degré d'investissement et des engagements des services en faveur de la création cinématographique. Ainsi, le délai est de huit mois pour un service de cinéma en première fenêtre d'exploitation (comme Canal +) et de dix-sept mois pour un service de cinéma en seconde fenêtre (comme Ciné +) dès lors qu'ils ont pris par accords professionnels des engagements significatifs pour la création. Le délai applicable aux chaînes en clair historiques (TF1, M6, France télévisions) est de vingt-deux mois et celui applicable aux chaînes de la TNT qui ne consacrent pas, comme les premières, au moins 3,2 % de leur chiffre d'affaires à des investissements en coproduction, est

fixé à trente mois. S'agissant ensuite des SMAD par abonnement, le délai est de dix-sept, trente ou trente-six mois selon le niveau et la nature des engagements du service dans la création.

Ces différents délais sont réduits lorsque l'œuvre a bénéficié d'une dérogation pour la vidéo physique et certaines dérogations sont également prévues pour les œuvres fragiles (pas de délai pour les courts métrages et délais plus favorables dans certaines conditions pour les documentaires et fictions dont le coût définitif n'excède pas 1,5 M€).

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le dispositif de chronologie des médias permet aux ayants droit, par la mise en place de fenêtres d'exclusivité pour chaque service, d'optimiser les recettes tirées de chacun des supports d'exploitation.

La fermeture totale depuis le 15 mars 2020 des établissements de spectacles cinématographiques a mis fin de manière immédiate et non anticipée à l'exploitation des œuvres qui étaient alors exploitées en salles, entraînant ainsi une rupture tant dans la perception des recettes pour les ayants droit que dans l'accès à ces œuvres pour le public.

Afin de ne pénaliser ni l'accès de nos compatriotes à ces œuvres ni la possibilité pour leurs producteurs et distributeurs d'en assurer l'exploitation, il est donc nécessaire d'adapter à titre exceptionnel les règles de la chronologie des médias résultant de la loi et des accords professionnels étendus.

### **2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS**

La mesure envisagée vise, par un allègement temporaire de la chronologie des médias, à favoriser l'exploitation sur d'autres supports des œuvres cinématographiques qui étaient encore diffusées en salles lorsque la fermeture des établissements a été décidée, tant au bénéfice des citoyens dans le cadre des mesures de confinement résultant de la lutte contre la propagation du virus Covid-19, qu'au bénéfice de la création cinématographique, par la possibilité de ressources de substitution.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

L'adaptation des délais applicables aux SMAD ou aux services de télévision pourrait passer par la fixation temporaire de délais plus courts directement dans la loi. Une telle option nécessiterait de procéder à des études approfondies pour déterminer les délais pertinents et serait trop rigide au regard de la diversité des situations dans lesquelles se trouvent les œuvres concernées. Elle n'est pas compatible avec un contexte d'urgence.

Il est donc proposé de renvoyer, sous le contrôle de l'administration, à la négociation contractuelle entre les ayants droit et les éditeurs des différents services pour adapter au mieux l'exploitation de chaque œuvre à son économie particulière. Cette option reste en outre dans l'esprit de la directive SMA qui privilégie la voie conventionnelle.

Dans cette optique, il pourrait être envisagé que la mesure puisse concerner toutes les œuvres sorties en salles avant la publication de la loi. Une telle option ouvrirait une brèche trop importante dans le dispositif de chronologie des médias et pourrait entraîner un effet d'aubaine pour des œuvres sorties en salles bien avant l'arrivée du virus.

Le dispositif retenu consiste ainsi à prévoir, à titre exceptionnel, pendant la période d'épidémie du virus covid-19, que les différents délais d'exploitation des œuvres cinématographiques prévus par la loi et les accords étendus peuvent être réduits par décision du président du CNC pour les seules œuvres qui faisaient encore l'objet d'une exploitation en salles de spectacles cinématographiques au 14 mars 2020. La mesure permet ainsi de remplacer directement l'exploitation en salles.

Dans ce cadre, les ayants droit se rapprocheront des éditeurs soit pour modifier un contrat initial déjà existant, soit pour conclure un nouveau contrat d'acquisition de droits, puis solliciteront une dérogation auprès du président du CNC. Celui pourra ainsi s'assurer de l'absence de tout contournement de ce dispositif exceptionnel en vérifiant en premier lieu que l'œuvre était bien exploitée en salles au 14 mars 2020.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1 IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure consiste à permettre de déroger, par décision du président du CNC, aux délais d'exploitation prévus soit directement par le CCIA soit par les accords professionnels étendus.

### **4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

La mesure ouvre la possibilité de créer des revenus et un public pour les films en salles au 14 mars et qui n'ont pas fini leur carrière dans les établissements de spectacles cinématographiques, notamment *La bonne épouse*, *En avant*, *De Gaulle*, *Radioactive*, *Une sirène à Paris*, *Un fils*, ou encore *Invisible Man*.

### **4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les agents du CNC en charge de la gestion du dispositif de chronologie des médias (dérogations vidéo) devront instruire les demandes de dérogations. Les modalités pratiques d'envoi des

demandes et de leur gestion seront extrêmement facilitées et pourront s'effectuer intégralement de manière dématérialisée.

## **5. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1 Application dans le temps**

Ces dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française

### **5.2 Application dans l'espace**

La mesure envisagée s'applique en France métropolitaine et en outre-mer.

### **5.3 Textes d'application**

Une décision du président du CNC précisera les modalités pratiques de mise en œuvre de la mesure.



**N° 399873**

**EXTRAIT DU REGISTRE DES  
DELIBERATIONS**

**AVIS SUR UN PROJET DE LOI**

d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19

NOR : PRMX2007883L

1. Le Conseil d'Etat (commission permanente), a été saisi le 17 mars 2020 d'un projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19. Ce projet a fait l'objet d'une saisine rectificative le même jour.
2. Motivé par la crise sanitaire majeure que connaît la France en raison du caractère pathogène et contagieux du virus Covid-19, il comprend trois titres :
  - le titre I organise les modalités de report du deuxième tour des élections municipales qui devait se dérouler le dimanche 22 mars ;
  - le titre II instaure un dispositif d'urgence sanitaire ;
  - le titre III est relatif aux mesures d'urgence économique et d'adaptation à la lutte contre l'épidémie et comporte une série d'habilitations à légiférer dans des domaines variés.
3. L'étude d'impact du projet satisfait aux exigences de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009.

**Dispositions électorales**

*Sur le report du second tour des élections municipales*

4. Le Conseil d'Etat constate, au vu des éléments figurant dans l'étude d'impact, qu'à l'issue du premier tour des élections municipales organisées dans 35 065 communes ou secteurs le 15 mars 2020, les conseils municipaux ont été intégralement renouvelés dans 30 143 d'entre elles. Dans 3 253 communes, seule une partie du conseil municipal a pu être élue ; il n'y a eu aucun élu dans 1 669 communes ou secteurs. Malgré le début de la crise sanitaire, ces opérations se sont, de manière générale, déroulées dans des conditions satisfaisantes. Le projet de loi prend acte de ces résultats et des élections acquises au premier tour dans la très grande majorité des communes de France. Mais, dans le contexte de la crise sanitaire aiguë qui sévit depuis quelques jours, il reporte le second tour de ces élections au plus tard au mois de juin 2020.
5. Le report du second tour d'un scrutin politique est sans précédent dans notre histoire politique contemporaine. Si aucune norme de valeur supralégislative ne l'interdit en soi, la

jurisprudence constitutionnelle veille, s'agissant notamment de la prorogation des mandats électifs, à ce que des mesures de cette nature soient toujours justifiées par un motif d'intérêt général suffisant. Les exigences constitutionnelles d'égalité devant le suffrage, de sincérité du scrutin ainsi que de périodicité raisonnable d'exercice du suffrage ne peuvent en outre qu'encadrer particulièrement l'hypothèse, inédite dans son principe et dans ses proportions, de suspension d'une élection entre deux tours de scrutin.

6. Le Conseil d'Etat estime qu'une mesure de suspension et de report d'un deuxième tour de scrutin n'est admissible que dans des cas exceptionnels, pour des motifs d'intérêt général impérieux et à la condition que le report envisagé ne dépasse pas, eu égard aux circonstances qui le justifient, un délai raisonnable.

7. Au regard de cette grille d'analyse, le Conseil d'Etat constate, en premier lieu, que le report du second tour des élections municipales prévu le 22 mars 2020 est justifié par les circonstances exceptionnelles nées de la propagation du virus Covid-19 et des mesures qu'il est nécessaire de mettre urgemment en œuvre pour faire face efficacement au danger qu'il représente pour la santé publique. Eu égard à la nature et à la gravité du risque, qui rendent nécessaires des mesures de confinement et imposent en particulier d'interdire la tenue de rassemblements publics et de limiter les contacts entre les personnes, ce motif doit être regardé comme impérieux. Enfin, le report envisagé est strictement encadré dans le temps, puisque le second tour doit se tenir dans un délai de trois mois. Il est, en outre, assorti de garanties puisque le projet prévoit que la représentation nationale se verra communiquer au plus tard le 10 mai 2020 par le Gouvernement un rapport émanant de scientifiques lui permettant d'évaluer l'évolution de l'épidémie et les risques sanitaires attachés. Le Conseil d'Etat observe que si la crise persiste à cette échéance, contraint à prolonger les mesures d'urgence sanitaire et rend impossible l'organisation du deuxième tour avant l'été, il appartiendra aux pouvoirs publics de reprendre l'ensemble des opérations électorales dans les communes où les conseils municipaux sont incomplets.

8. En l'état et eu égard aux circonstances qui le justifient, le délai de report du second tour apparaît proportionné et justifié, à titre exceptionnel, de ne pas reprendre l'ensemble des opérations électorales là où l'élection n'a pas été acquise.

#### ***Sur la prorogation du mandat de certains élus sortants en l'absence de conseil municipal complet à l'issue du premier tour***

9. Le projet de loi énonce que les candidats élus dès le premier tour prennent leurs fonctions sans attendre l'issue du second tour. Toutefois, par dérogation, dans les communes de moins de 1 000 habitants où moins de la moitié des conseillers municipaux ont été désignés, ceux-ci n'entreront en fonctions qu'à l'issue du second tour, le mandat des conseillers municipaux et communautaires actuels étant alors prorogé jusqu'au second tour.

10. Le Conseil d'Etat estime que cette mesure, qui porte une atteinte limitée à l'expression du suffrage, poursuit, eu égard aux circonstances qui la dictent et à sa finalité, qui est de permettre d'assurer la continuité du fonctionnement des collectivités concernées lorsque celles-ci ne disposent pas encore du nombre d'élus requis pour composer le conseil municipal, un motif d'intérêt général suffisant et n'appelle donc pas d'objection.

#### ***Sur le fonctionnement des exécutifs des communes et EPCI pendant la période transitoire jusqu'au second tour***

11. Le projet de loi définit le fonctionnement des organes délibérants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) jusqu'au second tour. Dans les communes de moins de 1 000 habitants où le conseil municipal n'a pas été élu au complet, le maire et les adjoints seront élus de façon temporaire. De même, certains EPCI verront cohabiter des conseillers communautaires dont le mandat a été prorogé avec des conseillers nouvellement élus ; le président et les vice-présidents de ces EPCI seront élus temporairement jusqu'à l'issue du second tour.

De telles modalités, qui tirent les conséquences du report du second tour du scrutin en veillant à concilier l'expression la plus récente du droit de suffrage avec les impératifs de continuité du fonctionnement des institutions n'appellent pas de remarques de la part du Conseil d'Etat.

### *Sur le calendrier des opérations électorales en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française*

12. Le Conseil d'Etat constate que les dispositions particulières relatives à la tenue du second tour des élections municipales en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française n'ont pas été soumises à l'avis des organes statutaires normalement compétents pour examiner les projets de loi portant adaptation des mesures législatives dans ces territoires. Les circonstances exceptionnelles ne justifiant pas, eu égard à la portée des dispositions envisagées, l'absence de consultation de ces instances, le Conseil d'Etat ne les retient pas, alors qu'il demeure que les dispositions du projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures d'adaptation de l'organisation du second tour du scrutin dans ces territoires sont suffisantes pour adopter à terme les règles qui paraîtront nécessaires au vu de leur situation particulière.

### *Sur le report des élections consulaires pour les Français de l'étranger*

13. Pour des motifs identiques à ceux qui justifient le report des élections municipales, le projet de loi prévoit le report des élections consulaires pour les Français de l'étranger. Un tel motif, pour lequel la marge d'appréciation des autorités est d'autant plus grande qu'il leur revient, pour ce qui concerne cette élection, d'apprécier le risque au niveau mondial, justifie également le report de ce scrutin qui, contrairement aux élections municipales, n'était pas en cours. A soi seul, le fait que le vote par internet soit possible pour cette élection ne paraît pas de nature, eu égard aux limites propres à cette modalité de vote, à remettre en cause la mesure envisagée.

### *Sur les autres dispositions*

14. Les dispositions du projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre toutes mesures relevant du domaine de la loi en vue de l'organisation du second tour du scrutin, n'appellent pas d'observations particulières du Conseil d'Etat.

## **Etat d'urgence sanitaire**

### *Utilité d'un nouveau cadre juridique*

15. Le Conseil d'Etat souscrit à l'objectif du Gouvernement visant à donner un cadre juridique spécifique aux mesures de police administrative nécessaires en cas de catastrophe sanitaire, notamment d'épidémie. En effet, si la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles a pu fonder le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19 pris par le

Premier ministre sur le fondement de ses pouvoirs de police générale et si l'article L. 3131-1 du code de la santé publique a donné leur base juridique aux mesures prises par le ministre de la santé, comme son arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus, l'existence d'une catastrophe sanitaire rend utile un régime particulier de l'état d'urgence pour disposer d'un cadre organisé et clair d'intervention en pareille hypothèse.

### *Modalités de déclenchement et de déroulement*

16. Le Conseil d'Etat estime que les conditions du déclenchement et de la prorogation de l'état d'urgence sanitaire - déclaration par décret motivé en conseil des ministres, prorogation au-delà d'un certain délai - par la loi inspirées de la loi du 3 juin 1955, sont adaptées aux situations envisagées, elles-mêmes définies avec une précision suffisante, et à la mise en œuvre de pouvoirs exceptionnels.

17. Eu égard à la nature d'une catastrophe sanitaire le Conseil d'Etat propose toutefois de substituer au délai de douze jours prévu pour l'intervention du Parlement un délai d'un mois, Il propose de supprimer la disposition du projet selon laquelle la loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale, et de la remplacer par une disposition prévoyant qu'il peut être mis fin à l'état d'urgence par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par la loi prorogeant l'état d'urgence.

18. Le Conseil d'Etat propose également de supprimer la disposition imposant au Gouvernement la transmission d'informations relatives à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire car elle constitue une injonction du Parlement au Gouvernement et ne relève pas du domaine de la loi.

19. Le Conseil d'Etat veille à assurer la cohérence entre « l'état d'urgence sanitaire » et les dispositions en vigueur du code de la santé publique relatives aux crises sanitaires (titre III du livre I<sup>er</sup> de la troisième partie). Il propose de codifier ce nouveau dispositif dans un nouveau chapitre I<sup>er</sup> bis du titre III de ce code, s'ajoutant au chapitre I<sup>er</sup> relatif aux seules menaces sanitaires. De la sorte est créée une gradation en fonction de la gravité des crises : la menace sanitaire permet au seul ministre de la santé de prendre les mesures réglementaires et individuelles exigées (art. L. 3131-1), sous réserve des réquisitions réservées au Premier ministre et aux préfets (art. L. 3131-8 et L. 3131-9) ; l'état d'urgence sanitaire, caractérisé non plus par une menace mais par une catastrophe sanitaire avérée, ouvre quant à lui au Premier ministre la possibilité de prendre les mesures les plus restrictives pour les libertés et de procéder aux réquisitions.

20. Le Conseil d'Etat propose également de rendre applicables dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire les mesures connexes aux mesures de police prévues en cas de menace sanitaire grave : exonération de responsabilité des professionnels de santé en cas de dommages résultant des mesures administratives, prise en charge de l'indemnisation des préjudices par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (art. L. 3131-3 et L. 3131-4), recueil de données concernant les victimes (art. L. 3131-9-1), mesures de protection des réservistes (art. L. 3131-10) et dispositions sur l'appel aux volontaires (art. L. 3131-10-1). Le Conseil d'Etat propose de modifier le projet en conséquence.

21. Il souligne enfin que les autres dispositions en vigueur du titre III du livre I<sup>er</sup> de la troisième partie, notamment les conditions de recours à la réserve sanitaire, sont rédigées de

telle sorte qu'elles seront applicables de plein droit en cas de déclenchement de l'état d'urgence sanitaire (voir notamment les art. L. 3132-1 et L. 3134-1).

### *Nature des mesures susceptibles d'être prises*

22. Le projet de loi prévoit que toutes ces mesures sont proportionnées aux risques encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il donne au Premier ministre le pouvoir de prendre par décret les mesures générales limitant la liberté d'aller et venir, la liberté d'entreprendre et la liberté de réunion et permettant de procéder aux réquisitions de tous biens et services. Le Conseil d'Etat propose de préciser que ces mesures réglementaires peuvent inclure l'interdiction du déplacement de toute personne hors de son domicile dans la zone géographique qu'elles déterminent. Le projet prévoit que le ministre de la santé a compétence pour prendre des mesures complémentaires dans son champ de compétence et que les préfets peuvent être habilités par le Premier ministre ou le ministre à prendre des mesures dans leur ressort.

23. Afin de garantir l'effectivité des mesures prescrites, le Conseil d'Etat propose d'ajouter une disposition selon laquelle l'autorité administrative peut assurer leur exécution d'office nonobstant l'existence des dispositions pénales en réprimant la violation. Il considère que les sanctions pénales prévues ne sont pas disproportionnées.

### **Mesures d'urgence économique et adaptation à la lutte contre l'épidémie de Covid-19**

24. Le projet de loi habilite le Gouvernement à prendre, dans un délai de trois mois, une série d'ordonnances pour faire face à l'urgence sanitaire. Le Conseil d'Etat relève que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution (CC, n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, cons. 13).

### *Faire face aux conséquences économiques, financières et sociales*

25. Le projet de loi habilite d'abord le Gouvernement à prendre des ordonnances ayant pour finalité de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de l'épidémie.

26. Il prévoit, en premier lieu, l'adoption, au profit des entreprises dont la viabilité est mise en cause, de mesures de soutien à la trésorerie ainsi que le versement d'aides, notamment par la mise en place d'un fonds dont le financement sera partagé avec les régions. Le Conseil d'Etat relève que si de telles aides présentent le caractère d'aides d'Etat au sens de l'article 107 § 1<sup>er</sup> du TFUE, leur mise en place est autorisée par le *b* du § 2 du même article, dont il résulte que sont compatibles avec le marché intérieur les « *aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires* ».

27. Le projet de loi habilite, en deuxième lieu, le Gouvernement à prendre plusieurs séries de mesures en matière de droit du travail et de droit de la sécurité sociale :

- en facilitant le recours à l'activité partielle mentionnée à l'article L. 5122-1 du code du travail, en prévoyant notamment son extension à de nouvelles catégories de bénéficiaires, comme les particuliers employeurs, l'augmentation du volume horaire pouvant être indemnisé à ce titre et la réduction du reste à charge versé par l'employeur ;

- en adaptant les modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire, prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail, dont peuvent bénéficier, sous certaines conditions, les salariés en cas d'absence au travail justifiée par l'incapacité résultant de maladie ou d'accident ;
- en modifiant les conditions d'acquisition de congés payés et en permettant à l'employeur d'imposer ou de modifier unilatéralement les dates de prise d'une partie des congés payés, des jours de réduction du temps de travail et des jours de repos affectés sur le compte épargne-temps du salarié, en dérogeant aux délais de prévenance et aux modalités d'utilisation applicables définis par le code du travail ainsi que par les accords collectifs ;
- en permettant aux entreprises de secteurs particulièrement nécessaires à la sécurité de la nation ou à la continuité de la vie économique et sociale de déroger de droit aux règles du code du travail et aux stipulations conventionnelles relatives à la durée du travail, au repos hebdomadaire et au repos dominical ;
- en modifiant les dates limites et les modalités de versement des sommes versées au titre de l'intéressement et de la participation ;
- en permettant d'adapter l'organisation de l'élection, prévue à l'article L. 2122-10-1 du code du travail, visant à mesurer l'audience des organisations syndicales auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés, qui est organisée tous les quatre ans et qui permet la désignation des conseillers prud'hommes ainsi que des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles ;
- en adaptant les dispositions du code du travail relatives à la santé au travail ;
- en modifiant les modalités d'information et de consultation du comité social et économique ;
- en adaptant, dans le contexte de la crise sanitaire, les dispositions du code du travail relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

28. En ce qui concerne plus spécifiquement la possibilité de dérogation aux stipulations conventionnelles relatives à la durée du travail, au repos hebdomadaire et au repos dominical, ainsi que les conditions d'acquisition des congés payés et d'utilisation du compte épargne-temps du salarié, le Conseil d'Etat rappelle qu'il ressort de la jurisprudence constitutionnelle que « le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 » (Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, Ct 17) et que le juge administratif retient également une telle approche (CE, Ass, 8 avril 2009, Compagnie générale des eaux et commune d'Olivet, n° 271737).

Il considère que s'il appartiendra au Gouvernement, lors de la préparation de l'ordonnance à intervenir, de veiller à ce qu'une atteinte excessive ne soit pas portée aux contrats en cours, les impératifs d'intérêt général en lien avec la crise sanitaire actuelle sont susceptibles de justifier des mesures applicables à ces contrats, de sorte que la conformité à la Constitution de ces dispositions d'habilitation ne peut être mise en cause. Il rappelle en outre que le Gouvernement devra également veiller à ce que les dérogations envisagées à la durée du travail respectent les dispositions de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

29. Le projet de loi habilite, en troisième lieu, le Gouvernement à modifier les obligations des entreprises à l'égard de leurs clients et fournisseurs, notamment en termes de délais et pénalités et de nature des contreparties. Il prévoit à cet égard des mesures particulières en ce qui concerne les contrats de vente de voyages et de séjours mentionnées au II et au III de l'article L.211-14 du code de tourisme.

Il prévoit, en outre, l'adaptation des règles de délais de paiement, d'exécution et de résiliation prévues par les contrats publics et le code de la commande publique, notamment celles relatives aux pénalités contractuelles. Il permet encore, au bénéfice des petites et moyennes entreprises dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie, diverses mesures relatives à l'étalement du paiement des factures d'eau et d'énergie. Le Conseil d'Etat estime que l'intérêt général qui s'attache à la prévention de la défaillance d'entreprises causée par la crise sanitaire actuelle est susceptible de justifier une atteinte aux contrats en cours.

30. Le projet de loi habilite, en quatrième lieu, le Gouvernement à apporter des modifications au droit des procédures collectives et des entreprises en difficulté. Il l'habilite enfin, au titre de l'année 2020, à allonger les périodes, expirant chacune au 31 mars, au cours desquelles, d'une part, il est sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1er novembre de chaque année et, d'autre part, 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. Le Conseil d'Etat estime que l'atteinte ainsi portée au droit de propriété et à la liberté contractuelle du fait du report de ces périodes est susceptible d'être justifiée par un intérêt général suffisant au regard de la crise sanitaire actuelle.

#### *Faire face aux conséquences de nature administrative ou juridictionnelle résultant de la crise sanitaire*

31. Le projet comporte une série de mesures destinées à traiter des conséquences administratives ou en matière de procédures juridictionnelles des mesures prises pour faire face à l'épidémie.

32. Il modifie en premier lieu en les prolongeant les délais dans lesquels des demandes et des avis préalables à la prise d'une décision par des autorités administratives doivent être formulés. Le Conseil d'Etat complète ces dispositions afin de permettre la modification des délais dans lesquels les décisions prises sur ces demandes ou avis doivent intervenir. Les délais de réalisation par les entreprises ou les particuliers de contrôles, travaux et prescriptions sont également susceptibles d'être prolongés. Le Conseil d'Etat modifie le texte pour excepter les contrôles, travaux ou prescriptions qui résulteraient d'une décision de justice.

33. En deuxième lieu, le texte autorise l'adaptation, l'interruption, la suspension ou le report des délais prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, cessation d'une mesure ou déchéance d'un droit, fin d'un agrément ou d'une autorisation, à l'exception des mesures privatives de liberté ou des sanctions. Le projet du gouvernement prévoyait que ces mesures prendraient effet au 14 mars 2020. Toutefois au regard de l'ampleur des mesures destinées à juguler la crise sanitaire déjà entrées en vigueur le 12 mars, le Conseil d'Etat propose de retenir cette date et de préciser qu'elles ne pourront excéder de plus de trois mois la fin des mesures de police administrative prises pour lutter contre l'épidémie par le Gouvernement.

34. En troisième lieu, le projet autorise des adaptations procédurales en matière de compétence territoriale, de composition des formations de jugement, de délais de procédure et de jugement, de publicité et de tenue des audiences ou de recours à la visioconférence pour les juridictions autres que pénales. Le Conseil d'État propose de retenir une rédaction permettant de préserver l'ensemble des participants aux instances et non seulement les justiciables et les membres des juridictions. Il rappelle que ces adaptations ne pourront porter atteinte à la substance même des différentes garanties constitutionnelles ou conventionnelles qui régissent la conduite du procès.

35. En quatrième lieu, s'il peut s'avérer nécessaire, au regard des exigences de la lutte contre le virus, de modifier les règles relatives au déroulement de la garde à vue, au déroulement et à la durée de détention provisoire et des assignations à résidence sous surveillance électronique, ce ne peut être qu'aux seules fins de mettre en œuvre trois catégories d'adaptation : l'intervention à distance de l'avocat, le différé limité de la présentation devant les magistrats compétents en cas d'impossibilité de les faire intervenir au regard des exigences de la santé publique, et l'allongement des délais d'audiencement, que le Conseil d'État enserme dans des limites de durée à défaut desquelles les garanties fondamentales nécessaires ne pourraient être regardées comme suffisamment données.

36. Les autres habilitations, concernant l'aménagement des règles d'affectation des détenus et des mesures de placement ou autres mesures éducatives concernant les mineurs, pour limiter la propagation du virus, l'assouplissement des règles d'approbation des comptes, de fonctionnement des organes collégiaux de toutes les personnes morales, et des assemblées de copropriétaires, prolongeant les mandats de l'ensemble des organes collégiaux de la mutualité sociale agricole, et permettant d'assurer la continuité du déroulement des examens, des concours, afin de permettre la délivrance de diplômes et notamment les recrutements de la fonction publique, n'appellent pas d'observations particulières.

***Permettre aux parents de pouvoir faire garder leurs jeunes enfants, en particulier dans le contexte de fermeture des structures d'accueil du jeune enfant***

37. Le projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures destinées à faciliter les conditions dans lesquelles les parents pourront faire garder leurs jeunes enfants, dans le contexte de la fermeture des crèches en raison de la situation d'urgence sanitaire. Il permet, d'une part, d'adapter, dans le contexte de la crise sanitaire actuelle, le nombre d'enfants qu'un assistant maternel agréé au titre de l'article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles est autorisé à accueillir simultanément. Il prévoit, d'autre part, la possibilité d'organiser les « transmissions et échanges d'information nécessaires à la connaissance par les familles de l'offre d'accueil et de sa disponibilité afin de faciliter l'accessibilité des services aux familles en matière d'accueil du jeune enfant ». Le Gouvernement envisage ainsi à cet égard la création d'un site internet regroupant les places en crèches disponibles ainsi que les disponibilités d'accueil des assistants maternels.

38. Le Conseil d'Etat, qui relève que le Conseil constitutionnel avait censuré dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, une disposition ayant ce même objet, au motif qu'elle ne relevait pas du domaine de la loi de financement (décision n° 2019-795 DC du 20 décembre 2019, pt 71), observe que si une telle mesure s'avère utile dans le contexte de la présente crise sanitaire, elle aura néanmoins vocation à s'appliquer de manière pérenne, en dehors même de ce contexte. Il estime que, lors de l'élaboration de l'ordonnance, il y aura lieu de limiter les données mises en ligne aux

informations strictement nécessaires à la bonne gestion du service public de l'accueil de la petite enfance.

*Assurer la continuité de l'accompagnement et la protection des personnes en situation de handicap et des personnes âgées vivant à domicile ou dans un établissement ou service social et médico-social, des mineurs et majeurs protégés et des personnes en situation de pauvreté*

39. Le projet de loi habilite le Gouvernement à assurer la continuité de l'accompagnement et la protection des personnes en situation de handicap et des personnes âgées vivant à domicile ou dans un établissement ou service social et médico-social, des mineurs et majeurs protégés et des personnes en situation de pauvreté, dans un contexte où l'augmentation prévisible des taux d'absentéisme des professionnels de ces structures et la fermeture des externats pour enfants et adultes en situation de handicap vont nécessiter l'adaptation de leurs modalités d'organisation et de fonctionnement. Il prévoit également des mesures destinées à permettre aux établissements et services sociaux et médico-sociaux d'adapter leurs conditions d'organisation et de fonctionnement et de leur permettre de dispenser des prestations ou de prendre en charge des publics destinataires figurant en dehors de leur acte d'autorisation. Ces dispositions n'appellent pas d'observation particulière.

*Assurer la continuité des droits des assurés sociaux et leur accès aux soins*

40. Le projet de loi habilite le Gouvernement à adapter les conditions d'ouverture, de reconnaissance ou de durée des droits relatifs à la prise en charge des frais de santé et aux prestations en espèces des assurances sociales ainsi que des prestations familiales, des aides personnelles au logement, de la prime d'activité et des droits à la protection complémentaire en matière de santé. Le Conseil d'Etat estime que cet ensemble de mesures répond à une nécessité impérieuse dans la situation créée par l'épidémie.

*Assurer la continuité de l'indemnisation des victimes d'accidents médicaux*

41. Le projet de loi habilite le Gouvernement à adapter les règles d'instruction des demandes et d'indemnisation des victimes par l'Office national d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux et par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante pour assurer la continuité de l'indemnisation des victimes, dans le contexte de la crise sanitaire en cours. Le Conseil d'Etat estime que cette mesure n'appelle pas d'observation particulière. Le projet de loi permet également d'adapter les conditions d'ouverture ou de prolongation des droits ou de prestations aux personnes en situation de handicap et aux personnes âgées. Le Conseil d'Etat estime que cet ensemble de mesures répond à une nécessité impérieuse dans la situation créée par l'épidémie.

*Assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice de leurs compétences, ainsi que la continuité budgétaire et financière des collectivités territoriales et des établissements publics locaux*

42. Les dispositions du projet de loi tendant à habiliter le Gouvernement à prendre toutes mesures relevant du domaine de la loi en vue d'assurer la continuité des institutions locales, s'agissant notamment des règles de fonctionnement, d'exercice des compétences et budgétaires applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics

répondent à une nécessité avérée, n'appellent pas d'observations particulières du Conseil d'Etat.

### *Autres dispositions*

43. Le texte propose de prolonger de quatre mois les délais dans lesquels le Gouvernement a été autorisé à prendre par ordonnance, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, des mesures relevant du domaine de la loi. De même sont prolongés de quatre mois les délais fixés pour le dépôt de projets de loi de ratification d'ordonnances publiées avant la date de publication de la loi. La réduction des capacités d'action des administrations centrales et la concentration des pouvoirs publics sur la lutte contre l'épidémie justifient la mesure envisagée.

44. Le projet du gouvernement proroge les mandats des instances dirigeantes des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui viennent d'arriver à échéance ou vont y arriver d'ici le 31 juillet 2020 jusqu'à une date fixée au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Cette prorogation d'une durée mesurée permet, dans l'impossibilité temporaire d'organiser les élections, d'assurer le bon fonctionnement des établissements et la continuité du service public qu'ils assurent. Le Conseil d'Etat estime que l'intérêt général justifie la rétroactivité de quelques jours donnée à cette mesure en la rendant applicable aux mandats déjà échus depuis le 15 mars.

45. La prolongation prévue par le texte, dans la limite de cent quatre-vingt jours, de la durée de validité des visas de long séjour, titres de séjour, autorisations provisoires de séjour, récépissés de demande de titre de séjour ainsi que des attestations de demande d'asile qui ont expiré entre le 16 mars et le 15 mai 2020 est une mesure opportune qui n'appelle pas d'observations particulière.

Il en va de même de l'aménagement des conditions d'exploitation en vidéo des œuvres cinématographiques qui faisaient encore l'objet d'une exploitation en salles de spectacles cinématographiques au 14 mars 2020.

*Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat en Commission permanente dans sa séance du 18 mars 2020.*