



N° 2764 et 2765

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

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

## RAPPORT

FAIT

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

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

PAR MME MARIE GUÉVENOUX  
Députée

---

Voir les numéros :

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

*Assemblée nationale* : 2762 et 2765



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. LE REPORT DU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES</b> .....	8
1. La situation créée par l'épidémie en cours et le cadre juridique applicable .....	8
2. Des résultats acquis en cas d'élection achevée au premier tour.....	10
3. Le report du second tour et la prorogation des mandats en cours .....	10
a. L'organisation du second tour .....	10
b. La prorogation du mandat des conseillers municipaux.....	11
4. Les conséquences du report sur le fonctionnement des intercommunalités .....	12
5. Le report des élections consulaires pour les Français de l'étranger .....	13
<b>II. L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE</b> .....	14
1. Des mesures réglementaires rapidement prises afin d'enrayer la propagation du virus.....	14
2. L'absence d'un cadre juridique dédié permettant de gérer une catastrophe sanitaire .....	15
3. La nécessité de créer un régime d'état d'urgence sanitaire.....	17
a. L'état d'urgence sanitaire.....	17
b. Des ajustements dans le droit commun.....	20
<b>III. LES MESURES NÉCESSAIRES À LA GESTION DE LA CRISE</b> .....	20
1. La création d'un fonds de solidarité.....	21
2. Des mesures en faveur du recours à l'activité partielle.....	21
3. Un assouplissement de l'indemnisation des arrêts de travail et des dérogations à la législation en matière de durée du travail dans certains secteurs stratégiques.....	21
4. L'aménagement des règles de suivi des travailleurs par les services de santé au travail.....	21
5. L'assouplissement et l'aménagement de diverses règles concernant les entreprises .....	21
6. La prolongation de la trêve hivernale.....	22

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

5. Un projet de loi organique adopté sans modification par le Sénat.....	39
<b>VI. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS ....</b>	<b>39</b>
1. L'aménagement des dispositions relatives au report du second tour des élections municipales .....	39
2. L'état d'urgence sanitaire : des modifications essentiellement techniques .....	40
3. Les ajustements apportés aux mesures nécessaires à la gestion de la crise .....	40
4. Les dispositions relatives au contrôle parlementaire et le projet de loi organique adoptés sans modification .....	41
<b>COMPTE-RENDU DES DÉBATS .....</b>	<b>43</b>
1. Première réunion du vendredi 20 mars 2020 .....	43
2. Seconde réunion du vendredi 20 mars 2020 .....	77



MESDAMES, MESSIEURS,

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

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

Le projet de loi ordinaire regroupe trois types de dispositions :

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

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

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

## I. LE REPORT DU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

(1) Article L. 252 du code électoral.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### a. L'organisation du second tour

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

---

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

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

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

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

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

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

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

#### ***b. La prorogation du mandat des conseillers municipaux***

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

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

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

---

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

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

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

#### **4. Les conséquences du report sur le fonctionnement des intercommunalités**

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

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

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

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

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

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

---

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

(2) Article L. 5211-6 du même code.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

## II. L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– à son article 1<sup>er</sup>, prévu la fermeture au public des salles de spectacles, des centres commerciaux, des restaurants et débits de boisson, des bibliothèques et des musées ;

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

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

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

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

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

– déplacements pour motif de santé ;

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

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

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

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

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

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

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

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

– mesures de distribution des produits de santé <sup>(3)</sup> ou de substitution de produits de santé <sup>(4)</sup> ;

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

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

---

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

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

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

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



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

#### a. L'état d'urgence sanitaire

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

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

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

(1) Considérant 4.

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

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

Cet état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire national en cas de catastrophe sanitaire, notamment d'épidémie mettant en jeu, par sa nature et sa gravité, la santé de la population <sup>(1)</sup> (**article L. 3131–20**). Cette déclaration intervient par décret en Conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. Le décret motivé détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur.

La prorogation de l'état d'urgence au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi <sup>(2)</sup> (**article L. 3131–21**). Cette loi fixe la durée définitive de l'état d'urgence sanitaire, même s'il peut toujours y être mis fin de manière anticipée par décret.

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

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

En même temps que cesse l'état d'urgence sanitaire cessent également les effets des mesures prises pour son application (**article L. 3131–22**) <sup>(1)</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

#### ***b. Des ajustements dans le droit commun***

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

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

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

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

### **III. LES MESURES NÉCESSAIRES À LA GESTION DE LA CRISE**

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

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

## **1. La création d'un fonds de solidarité**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **6. La prolongation de la trêve hivernale**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **11. La continuité de l'indemnisation des victimes**

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

## **12. L'extension provisoire de divers délais**

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

## 1. La question prioritaire de constitutionnalité

La question prioritaire de constitutionnalité a été introduite dans notre droit par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République et mise en œuvre selon les modalités définies par la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l’application de l’article 61-1 de la Constitution. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2010, elle permet, depuis, à un justiciable de soutenir, lors d’une instance à laquelle il est partie, qu’une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution lui garantit.

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

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

Une fois saisi, le Conseil constitutionnel dispose de trois mois pour statuer <sup>(8)</sup>. À la différence du précédent, ce **délai est indicatif**. La Constitution

---

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

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

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

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

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

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

(7) La dernière occurrence remonte à 2018, à l’occasion de la décision n° 2018-729 QPC du 7 septembre 2018, Société Tel and Com.

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

n'imposait pas à la loi organique de fixer une telle échéance dont le non-respect n'est assorti d'aucune sanction : la décision rendue hors délai demeure pleinement valide <sup>(1)</sup>.

## 2. Le desserrement des délais

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

De fait, les juridictions faitières ont déjà été conduites à annuler des séances de jugement et à réordonnancer leurs travaux. E lles sont susceptibles de rencontrer des difficultés pour respecter le délai organique d'examen en trois mois des QPC qui leurs sont soumises <sup>(2)</sup>.

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

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

Comme l'a relevé le Conseil d'État cette dérogation est inspirée par la même préoccupation que les mesures figurant dans le projet de loi ordinaire et habilitant le Gouvernement à suspendre ou à proroger certains délais de procédure devant les juridictions administratives et judiciaires.

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

---

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

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

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

## V. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

#### *d. Un assouplissement des règles de fonctionnement des collectivités territoriales*

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

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

En adoptant **l'article 1<sup>er</sup> bis** issu d'un amendement du rapporteur, la commission des Lois a, à titre dérogatoire dans le cadre des élections municipales du printemps 2020 :

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

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

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

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

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

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

ii. Pour l'ensemble des collectivités territoriales

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ces amendements ont :

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

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

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

– procédé à plusieurs modifications d'amélioration rédactionnelle ;

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

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

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

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

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

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

---

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

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



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

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

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

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

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

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

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

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement, mais sous-amendé par la commission des Lois malgré un avis défavorable du Gouvernement, visant à compléter cette énumération pour donner au Premier ministre le pouvoir de prendre des mesures :

– temporaires de **contrôle des prix de certains produits** rendues nécessaires pour prévenir ou corriger des tensions constatées sur le marché<sup>(1)</sup>. Le Conseil national de la consommation sera informé des mesures prises en ce sens. D'autres mesures restreignant la liberté d'entreprendre pourraient intervenir, par exemple des autorisations voire des obligations de fabriquer certains produits, comme du gel hydro-alcoolique, à l'instar de l'autorisation donnée aux pharmacies d'officine ;

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

#### *a. Des précisions ponctuelles adoptées en commission des Lois*

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

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

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

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

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

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

#### *b. Des modifications plus nombreuses adoptées en séance publique*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **4. Un nouveau titre IV consacré au contrôle parlementaire**

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

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

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

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

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

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

## **VI. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS**

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

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

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

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

– un amendement de cohérence de Mme Batho, à l’article 1<sup>er</sup>, prenant en compte la création d’un comité de scientifiques à l’article 5 ;

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

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

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

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

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

## **3. Les ajustements apportés aux mesures nécessaires à la gestion de la crise**

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

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



– un amendement de M. Fabien Roussel indiquant que le report des loyers et factures dont peuvent bénéficier certaines entreprises pendant la crise sanitaire pouvait revêtir un caractère intégral, c'est-à-dire porter sur l'intégralité des sommes dues pour une période donnée ;

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

#### **4. Les dispositions relatives au contrôle parlementaire et le projet de loi organique adoptés sans modification**

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

\*

\* \*



## COMPTE-RENDU DES DÉBATS

*Lors de ses deux réunions du vendredi 20 mars 2020, la Commission examine le projet de loi organique et le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (n° 2762 et 2763) (Mme Marie Guévenoux, rapporteure).*

### 1. Première réunion du vendredi 20 mars 2020

Lien vidéo :

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

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mes chers collègues, je vous remercie pour votre présence dans les circonstances tout à fait exceptionnelles que vous connaissez.

Notre pays est confronté à une crise sanitaire sans précédent et je veux, avant tout, en mon nom et en votre nom à tous, avoir une pensée pour les victimes, pour ceux qui souffrent, pour leurs proches. Je remercie immensément tous les personnels de santé, tous les personnels de secours, tous ceux qui participent à la gestion de la crise : leur mobilisation, leur dévouement font honneur à notre République qu'ils incarnent au quotidien.

La Conférence des Présidents, qui s'est réunie à deux reprises cette semaine, a décidé de limiter l'activité de l'Assemblée nationale, compte tenu de la situation de crise et jusqu'à nouvel ordre. Ne sont maintenues que les activités suivantes : les questions au Gouvernement, une fois par semaine, et l'examen des seuls textes indispensables dans le contexte de la crise du coronavirus.

Parmi ces textes figurent deux projets de loi dits d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, l'un organique, l'autre ordinaire. Ils organisent notamment le report du second tour des élections municipales, prévoient des dispositions nécessaires sur le plan sanitaire et contiennent des mesures destinées à adapter notre économie à la lutte contre l'épidémie. Ces deux projets de loi, déposés mercredi, ont été adoptés tard dans la nuit de jeudi à vendredi par le Sénat. Ils sont soumis à l'examen de l'Assemblée nationale aujourd'hui dans des conditions très particulières. Les groupes politiques sont représentés par trois de leurs membres et des mesures de sécurité sanitaire appropriées ont été prises, notamment pour qu'une distance d'au moins un mètre entre chaque participant puisse être respectée.

Avant d'en venir à l'examen du projet de loi, je voudrais remercier très chaleureusement nos administrateurs qui ont travaillé très tard dans la nuit et tôt ce

matin pour faire en sorte que l'Assemblée nationale puisse délibérer dans de bonnes conditions.

Je vous propose de nommer Mme Marie Guévenoux, membre du groupe La République en Marche, rapporteure au nom de la commission des Lois sur les deux projets de loi. M. Raphaël Schellenberger, qui est membre du groupe Les Républicains, est proposé aux fonctions de rapporteur d'application.

*(Assentiment)*

**M. Philippe Gosselin.** Je me joins, Madame la présidente, à vos remerciements et j'exprime également notre reconnaissance aux collaborateurs des groupes et à nos propres collaborateurs.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Mes chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui dans un contexte exceptionnel et votre présence restreinte dans cette salle suffit à en attester.

Je n'ai pas besoin de vous dire ce que nous savons tous : notre pays connaît la pire épidémie de son histoire récente, et ce fléau frappe durement nos partenaires européens comme nos alliés sur d'autres continents. L'épreuve est douloureuse. Elle l'est pour le monde entier ; elle l'est pour la France et pour les Français.

En ces temps difficiles, notre responsabilité collective n'est que plus grande. Le peuple français nous a confié la mission de veiller à ses intérêts. Nous le faisons ici, à l'Assemblée nationale, comme d'autres au Gouvernement et au Sénat, avec la meilleure volonté possible et toute notre détermination.

Nous avons tous très peu dormi au cours des derniers jours. C'est une charge que nous acceptons avec gravité. Nous examinons ces deux projets de loi dans des conditions de célérité qui disent tout de leur importance. Chaque fois que la France est frappée, aujourd'hui par un virus comme il y a quelques années par le terrorisme, le Parlement a montré qu'il savait se prononcer suivant l'exigence des circonstances. Nous n'y manquerons pas plus aujourd'hui que nos prédécesseurs naguère, dans le sens de l'intérêt général et sans rien sacrifier de nos convictions.

Mercredi, le conseil des ministres a délibéré sur les projets de loi organique et ordinaire que le Sénat a adoptés aujourd'hui au petit matin et que nous examinons maintenant. Pour faire face à l'épidémie de Covid-19, ils poursuivent trois principaux objectifs : le report du second tour des élections municipales et communautaires qui devait se dérouler le 22 mars 2020, ce qui fait l'objet du titre I<sup>er</sup> ; la création d'une base légale aux mesures de confinement de la population en créant un état d'urgence sanitaire dans le titre II ; des mesures d'adaptation de notre droit, dont les rigueurs conçues pour le temps de paix pourraient menacer la bonne marche du pays dans les conditions de confinement que nous connaissons. Ce dernier objectif est poursuivi par le titre III ainsi que par le projet de loi organique.

Le Président de la République, dès qu'il a été informé par les scientifiques des dangers réels que présentait l'épidémie, n'a pas hésité à prendre des décisions courageuses et draconiennes que le Gouvernement a d'ores et déjà pour partie appliquées. Depuis le début de la semaine, la limitation de la circulation des populations et la fermeture des commerces non nécessaires témoignent de la détermination affichée. Il convenait désormais de recourir à la loi pour franchir un nouveau cap. C'est ce qui nous est soumis ici, et je ne doute pas que tous les parlementaires seront habités par la responsabilité qui nous incombe.

Avant de détailler le contenu des projets de loi, j'aimerais préciser un élément important. Le Sénat s'est prononcé le premier hier. Je dois vous informer qu'il l'a fait dans un esprit de coopération remarquable. Les contacts ont été nombreux entre le rapporteur et président de la commission des Lois, M. Philippe Bas, la présidente de notre Commission et moi-même.

Comme le Premier ministre a tenu à associer tous les groupes et tous les partis à ces décisions, l'Assemblée nationale et le Sénat ont travaillé de concert. Cela ne signifie pas que nous sommes d'accord sur tout, comme vous le verrez, mais cela veut dire que nous nous entendons sur l'essentiel.

La quasi-totalité des modifications apportées par le Sénat ont été consensuelles. Certaines, formulées par les sénateurs, ont suscité l'adhésion ; d'autres, à l'inverse, ont émané de l'Assemblée nationale et ont été volontiers introduites dans le texte, hier, à l'initiative du Sénat ou par l'entremise du Gouvernement. Lorsque la situation le commande, les divergences se réduisent vite.

Je voudrais évoquer quelques exemples d'apports du Sénat qui ont été introduits en collaboration avec l'Assemblée nationale, voire sur les suggestions que nous avons formulées : les règles sur le quorum municipal, la facilité de convocation des assemblées locales, la dimension temporaire de ce nouveau régime de l'état d'urgence sanitaire et le fait que les policiers municipaux puissent verbaliser les infractions à ses prescriptions.

Je dois aussi vous faire part de quelques dissonances qui persistent dans le texte : sur le choix du Sénat d'autoriser le vote à distance pour l'élection du maire, par exemple, mais aussi sur le dépôt des candidatures au second tour des municipales dans ce que je tiens pour une forme de précipitation. Je ne cache pas des interrogations sur d'autres dispositions du texte, mais je compte m'en ouvrir préférentiellement en séance publique pour obtenir des précisions de la part du Gouvernement.

J'en viens désormais au contenu proprement dit des projets de loi.

Le titre I<sup>er</sup> du projet de loi ordinaire a trait au report du second tour des élections municipales. Comme vous le savez tous, les scientifiques avaient estimé que les conditions sanitaires au dimanche 15 mars n'impliquaient pas la remise en cause du premier tour. Mais leur brusque détérioration et la croissance rapide du nombre de contaminations les a amenés à réviser leur jugement dans les jours qui

ont suivi. En responsabilité, le Président de la République a recherché une conciliation entre l'impératif sanitaire et l'expression démocratique. Il a souhaité ce que met en œuvre le titre I<sup>er</sup> : retenir les résultats du premier tour et attendre des circonstances plus propices pour la tenue du second dans de bonnes conditions.

Le dispositif qui vous est proposé est donc le suivant. Dans les communes où le premier tour a permis l'élection de l'ensemble du conseil municipal, ces résultats sont définitifs. Dans les communes où, au contraire, un second tour sera nécessaire pour déterminer les élus, il se trouve reporté au mois de juin, à une date dont le Gouvernement décidera par décret. Un rapport scientifique sera remis au Parlement le 10 mai pour évaluer les conditions sanitaires qui permettront sa tenue. À défaut, il nous appartiendra de reprogrammer l'élection plus tard.

Comme l'a annoncé le Premier ministre au Sénat, les communes seront gérées dans l'intervalle par les élus municipaux en fonction avant le premier tour. Ce sera le cas jusqu'au second tour dans les communes où celui-ci doit avoir lieu ; dans celles où le premier tour a suffi, cette administration provisoire durera jusqu'à l'amélioration des conditions sanitaires. En effet, devant la crainte des nouveaux élus de se réunir en ces temps d'épidémie, nous attendons le rapport scientifique pour nous assurer de la levée de tous les risques.

À titre exceptionnel, le Sénat a adopté une série de mesures destinées à faciliter la l'administration des communes pendant cette période. Le quorum d'une moitié exigé pour la validité d'une délibération est abaissé à un tiers. Le nombre de pouvoirs que peut recevoir un membre de l'organe délibérant passe de un à deux. Je précise que ces mesures vaudront pour l'ensemble des collectivités territoriales et groupements, et pas seulement pour les communes.

Les dates limites d'adoption des budgets sont repoussées à juillet. Les équipes prorogées pourront partiellement disposer des sommes prévues pour le précédent exercice.

Cette situation a une conséquence sur le fonctionnement des intercommunalités. Là également, les conseillers communautaires en fonction seront prorogés, voire remplacés s'ils ont perdu leur qualité de conseiller municipal. Toujours pour éviter de multiplier les réunions, le Sénat a remplacé le processus d'élection par le conseil municipal prévu par le Gouvernement par une détermination automatique par la loi pour le cas où le nombre de sièges au sein du conseil communautaire devrait varier à la hausse ou à la baisse en fonction des évolutions démographiques.

Les détails techniques, tels que le régime de la propagande, les modalités de remboursement ou encore l'application outre-mer, font l'objet d'habilitations du Gouvernement à légiférer par ordonnances à l'article 2. Le Sénat a raccourci les délais pour garantir au Parlement un droit de regard, ce qui est bienvenu.

C'est dans ce titre I<sup>er</sup> que se situent mes principaux désaccords avec le Sénat. Les sénateurs ont souhaité que les déclarations de candidatures et les dépôts de listes

pour le second tour, là où c'est nécessaire, aient lieu au plus tard le mardi 31 mars, autrement dit dans une semaine. Cela me semble tout à fait prématuré en plein confinement, alors que nombre de candidats sont frappés eux-mêmes par la maladie.

Certains sénateurs ont souligné, et je les rejoins, que les listes ne peuvent être modifiées après le dépôt. Nous mettrions les candidats à la merci des décès, des accidents de la vie, de toute avanie envisageable. Le Sénat souhaite éviter les tractations sans fin, mais entre la semaine prochaine et le mois de juin, il aurait gagné à trouver une solution intermédiaire qui concilie les légitimes intérêts de chacun. Je déplore que, sur ce point, les sénateurs se soient montrés inflexibles au détriment du bien-être de candidats déjà fort éprouvés par les circonstances.

**M. Philippe Gosselin.** Il ne faut pas le dire comme cela !

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Je nourris également un fort doute quant à l'opportunité du vote à distance, par correspondance ou par voie électronique, pour l'élection du maire. Il me semble que si la loi prévoit trois tours de scrutin, c'est bien pour permettre aux conseillers de changer d'avis, de parlementer entre eux, ce qui me semble difficile quand on vote de chez soi plusieurs jours à l'avance. Je ne suis pas fermée, en revanche, à ces modalités particulières pour les délibérations classiques ; je proposerai un amendement en ce sens.

Enfin, je vous indique que l'article 3 procède au report des élections consulaires pour la désignation des représentants des Français de l'étranger. Là encore, la sécurité de nos compatriotes est et demeure notre priorité.

Le titre II du projet de loi ordinaire crée un état d'urgence sanitaire. En effet, comme l'a expliqué le ministre de la santé, le cadre juridique actuel – essentiellement les articles L. 3131-1 et suivants ainsi que la théorie des circonstances exceptionnelles – trouve aujourd'hui ses limites au regard des mesures qui sont nécessaires. La situation actuelle nécessite donc de prévoir un régime dédié en cas de catastrophe sanitaire.

L'article 5 du projet de loi crée ainsi un état d'urgence sanitaire, inspiré dans sa rédaction de l'état d'urgence prévu par la loi du 3 avril 1955. Il peut être déclaré sur tout ou partie du territoire national en cas de catastrophe sanitaire mettant en jeu, par sa nature et sa gravité, la santé de la population.

L'état d'urgence sanitaire serait déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. Sa prorogation au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi. Un décret peut toujours y mettre fin de manière anticipée. En même temps que cesse l'état d'urgence sanitaire cessent également les effets des mesures prises pour son application.

En cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire, un comité de scientifiques est réuni sans délai. Il rend public un avis périodique sur les mesures

prises par le Premier ministre, le ministre de la santé et les préfets, le cas échéant. Des dispositions pénales sanctionnent les infractions à ces mesures.

Le Sénat a substantiellement modifié l'état d'urgence sanitaire.

Un amendement du rapporteur, M. Philippe Bas, a notamment énuméré les mesures susceptibles d'être prescrites par le Premier ministre et le ministre de la santé. Il a ainsi établi une typologie des mesures applicables : celles visant à restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret ; l'interdiction faite aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements justifiés par des besoins familiaux, professionnels ou de santé impérieux ; la mise en quarantaine, au sens de l'article 1<sup>er</sup> du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ; le placement et le maintien en isolement des personnes affectées, au sens du même article, au domicile ou dans tout autre lieu d'hébergement adapté ; la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public, à l'exception de ceux fournissant des biens ou des services essentiels aux besoins de la population ; la limitation des rassemblements sur la voie publique ainsi que des réunions de toute nature ; la réquisition de tous biens et services nécessaires ainsi que de toute personne utile au fonctionnement de ces services ou à l'usage de ces biens. Cette liste a été complétée en séance pour prévoir un contrôle des prix ainsi que la mise à disposition de médicaments appropriés pour l'éradication de l'épidémie.

Je comprends la logique juridique d'une telle énumération mais son caractère opérationnel n'est pas certain : il y a toujours le risque d'un oubli face à une situation profondément évolutive. Je propose que nous échangions sur ce point avec le Gouvernement en séance publique.

Le Sénat a, par ailleurs, adopté un amendement du Gouvernement conférant aux agents de police municipale, gardes-champêtres, agents de la Ville de Paris chargés d'un service de police, contrôleurs de la préfecture de police et agents de surveillance de Paris, la compétence pour constater les contraventions à l'état d'urgence sanitaire.

La commission des Lois du Sénat, également à l'initiative de son président et rapporteur, a adopté un amendement déclarant d'emblée l'état d'urgence sanitaire pour une période de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Au regard de la situation sanitaire, il apparaissait en effet inutilement complexe de revenir devant le Parlement avant le délai maximal d'un mois. Je trouve cette disposition justifiée par les circonstances ; elle n'aura pas vocation à se reproduire.

Enfin, dans l'esprit des échanges noués avec la présidente de notre Commission, le Sénat, toujours à l'initiative de son rapporteur, a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 6 afin de rendre temporaire – jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2021 – le nouveau régime juridique d'état d'urgence sanitaire.



Le titre III du projet de loi ordinaire est celui sur lequel je m'étendrai le moins car il se compose pour l'essentiel d'habilitations du Gouvernement à prendre des ordonnances pour limiter les conséquences les plus désastreuses de la situation actuelle et pour faire en sorte que les particuliers comme les entreprises résistent aux impacts économiques de la crise. Les règles ainsi édictées ont vocation à s'appliquer pour le temps de la crise et pour ce temps seulement.

Chacun comprendra l'intérêt d'un étalement des paiements des factures d'eau pour les très petites entreprises, d'un recours accru aux visioconférences dans les organes de direction des secteurs administratif et privé, d'un assouplissement des règles relatives au temps partiel, ou d'une prolongation d'office de trois mois de l'ensemble des titres de séjour sur le territoire national dont bénéficient les étrangers. Les parlementaires pourront légitimement demander au Gouvernement des précisions sur ce qu'il entend édicter sur la base d'habilitations qui, parfois, sont moins explicites. Nous nous livrerons collectivement à cet exercice en séance publique.

Le Sénat a très peu modifié ces dispositions, mais il a tout de même précisé que les dates de congés fixées à l'initiative de l'employeur sans délai de prévenance ne pouvaient excéder six jours ouvrables et que les adaptations des règles relatives aux gardes d'enfant supposaient des parents maintenus au travail hors de leur domicile et un contexte de fermeture des crèches.

Par ailleurs, le Sénat a ajouté au projet de loi ordinaire un titre IV relatif au contrôle parlementaire des décisions prises à l'occasion de cette crise sanitaire. Il contient deux dispositions. La première a pour effet de prolonger de deux mois les travaux des commissions d'enquête en cours, de sorte que ceux-ci puissent être conduits à leur terme. La seconde autorise le Parlement à obtenir communication de toutes les décisions prises en application de la loi dont nous discutons. Je pense que chacun y souscrita.

Nous sommes également saisis d'un projet de loi organique à l'objet tout à fait circonscrit. Il s'agit d'éviter que des questions prioritaires de constitutionnalité – QPC – en cours d'examen devant le Conseil d'État et la Cour de cassation n'atteignent, du fait de la désorganisation induite par le coronavirus, la date limite de trois mois à laquelle elles seraient automatiquement transmises au Conseil constitutionnel. Ce dernier serait alors menacé d'engorgement par des affaires ne présentant aucun intérêt et que, dans des circonstances normales, les juridictions faïtières auraient refusé de lui soumettre. Ce délai de trois mois se trouverait ainsi suspendu jusqu'au 30 juin prochain.

Voici, mes chers collègues, les projets de loi dont nous sommes appelés à discuter dans un temps très bref qui est aussi un temps troublé. Comme je vous l'ai dit en préambule, le travail consensuel et partenarial mené avec le Sénat est à saluer. Cependant, quelques dissonances persistent. Nous allons en débattre dans les heures qui viennent.

Chacun ici, je le sais, est conscient de la gravité de la situation à laquelle notre pays est confronté. Ce qui doit nous animer, plus que jamais, est la volonté d'agir dans l'intérêt des Français mais aussi celle de donner au Gouvernement, dans les délais les plus brefs, les outils nécessaires pour résoudre cette crise majeure ou, du moins, en diminuer les effets.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je vous propose de poursuivre notre réunion jusqu'à quatorze heures. Nous reprendrons ensuite l'examen des projets de loi à partir de quinze heures.

**M. François Pupponi.** J'aimerais avoir des précisions sur le déroulement de nos travaux car l'intervention de la rapporteure montre qu'il n'y aura pas de vote conforme. Pouvez-vous nous donner des précisions sur la date et l'heure de la commission mixte paritaire ?

Après avoir passé des heures en Commission, allons-nous passer des heures en séance publique et lever tardivement comme le Sénat ? Je ne crois pas que cela serait très raisonnable compte tenu de la situation. Nous avons bien vu, hier, dans l'hémicycle, qu'à la fin des débats, plus personne ne respectait les règles sanitaires élémentaires. Ce serait prendre des risques pour la santé des uns et des autres.

Devons-nous nous attendre à siéger un ou deux jours ? Ne pourrions-nous pas essayer de nous organiser collectivement pour nous focaliser sur les points les plus importants ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Monsieur Pupponi, je ne peux présager du rythme de nos débats. Une Conférence des Présidents est convoquée à quatorze heures trente. Elle déterminera l'ordre du jour de nos travaux. Peut-être serons-nous amenés à siéger samedi et dimanche, ce qui est déjà arrivé à plusieurs reprises. L'urgence commande que nous travaillions sereinement, sérieusement et rapidement. Dès que je disposerai de précisions supplémentaires, je vous les communiquerai.

Par ailleurs, nous pourrions échanger avec les présidents de chacun des groupes, ou leurs représentants, sur l'organisation des travaux de la Commission, comme nous avons l'habitude de le faire.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Au nom du groupe Les Républicains, je formule le vœu que les réunions de la Commission et les séances publiques s'enchaînent rapidement, compte tenu des contraintes imposées par le confinement.

**Mme Coralie Dubost.** Une navette, si elle avait lieu, devrait en effet être organisée dans les plus brefs délais. Le Parlement ne doit pas perdre de temps s'agissant de décisions aussi impérieuses.

**M. Fabien Roussel.** Nous siégerons le temps qu'il faut pour prendre toutes les décisions qui s'imposent.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je vous remercie de votre coopération et de votre sens des responsabilités, dont je ne doutais pas.

Nous commençons la discussion générale. Le temps de parole sera de cinq minutes pour les orateurs des groupes, puis de deux minutes pour les orateurs suivants.

**Mme Coralie Dubost.** Face à cette situation inédite, nous sommes tous pris d'une sensation de vertige. Or, l'un des remèdes au vertige consiste à dessiner une nouvelle perspective : c'est ce qui nous est demandé pour nos concitoyens. Crise sanitaire inédite, gestion démocratique de la crise inédite : l'histoire ne nous offre aucune comparaison avec la situation présente, que ce soit sur le plan sanitaire ou sociétal. L'épidémie s'est traduite par l'apparition de 235 000 cas et a causé plus de 8 000 décès à travers le monde ; en France, où 10 995 personnes se sont vu confirmer leur état positif, on dénombre 4 461 hospitalisations, 1 400 cas graves et plus de 300 décès.

Notre démocratie est ainsi soumise à une double épreuve : faire face à la crise du Covid-19 à la fois du point de vue sanitaire et dans le respect de la démocratie. Notre pays, comme tant d'autres nations puisqu'il s'agit d'une pandémie, est soumis à la « sagesse des limites » pour protéger les siens. La sagesse des limites ne consiste ni à vouloir follement les abolir ou les braver, ni à les accepter telles quelles comme un destin fatal et inéluctable. Elle réside tout à la fois dans leur appréhension, leur compréhension et leur confrontation. Les limites auxquelles nous sommes confrontés – c'est inhabituel – sont d'ordre naturel : ce sont celles de la condition humaine. Elles révèlent notre finitude et nous rappellent notre fragilité, notre peu de réalité. L'évolution de la civilisation, en particulier le développement des sciences, avaient déplacé ces limites depuis plus d'un siècle. Nos scientifiques et nos soignants se trouvent chaque jour, chaque heure, en cet instant même, face au défi de devoir une nouvelle fois, en urgence, déplacer une nouvelle limite naturelle.

La seule façon pour nous, parlementaires, de les aider – je veux redire la reconnaissance et la confiance totale que nous leur témoignons ! – est de déplacer les limites immatérielles de notre société, construites en temps de paix, de tranquillité de la condition humaine, pour leur permettre d'agir. Ils doivent pouvoir mettre tout en œuvre pour sauver des vies, quoi qu'il en coûte. Notre responsabilité est d'adapter notre vie démocratique à cette lutte sanitaire. Georges Clemenceau le disait déjà : « *La démocratie se doit d'être une création continue.* » Nous devons créer.

La crise a pris son ampleur lors d'un moment démocratique clef : le premier tour des élections municipales, que nous avons décidé de préserver afin de garantir la continuité de la vie des institutions. Depuis lundi, le Président de la République, se fondant sur l'avis des experts, a annoncé une nouvelle étape : à un stade épidémique plus avancé répondent de nouvelles mesures de protection de nos concitoyens. Il nous revient donc désormais de reporter le second tour des élections

municipales. Comme la rapporteure, je tiens à saluer le travail du Sénat, qui a permis d'aménager un certain nombre de points, notamment sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cela permet d'éviter toute chicane politique au moment où nos concitoyens se battent contre cet ennemi invisible. Pour assurer une marge de manœuvre suffisante à ceux qui agissent dans cette guerre contre l'épidémie du coronavirus tout en garantissant la perspective d'un retour à une situation sanitaire et démocratique apaisée, nous devons dès aujourd'hui décider de ces éléments d'urgence et des perspectives de sortie de crise. La déclaration de l'état d'urgence sanitaire est indispensable afin de permettre au Gouvernement d'utiliser tous les outils nécessaires pour défaire l'ennemi viral. La préparation de la sortie de cet état d'urgence est tout aussi indispensable pour garantir la continuité de la vie de la société et des institutions. Saluons, là aussi, le travail du Sénat, de notre rapporteure et de notre présidente, qui ont permis de faire fonctionner les deux chambres en bonne intelligence afin qu'un texte aussi responsable qu'impérieux se dessine au fur et à mesure des travaux parlementaires !

Compte tenu des circonstances sanitaires, nous sommes soumis désormais à un enjeu de créativité démocratique, auquel le nouvel outil que constitue l'état d'urgence sanitaire me semble répondre. Ce dispositif encadre les conditions de confinement qui s'imposent à nos concitoyens depuis quelques jours. Nous avons également répondu à cet enjeu avec la série de mesures économiques et sociales inédites contenues dans le titre III, que le Gouvernement nous propose d'adopter en urgence en lui permettant de légiférer par ordonnances. Il y va assurément de la santé économique, sociale et culturelle de notre pays. Il s'agit, pour préparer notre avenir, de permettre aux entreprises de faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise, d'offrir aux parents un mode de garde des enfants en cas de nécessité, d'appliquer des mesures provisoires administratives et juridictionnelles pour adapter la vie de notre pays dans cette période, d'assurer la protection continue des personnes les plus vulnérables, de garantir les droits des assurés sociaux et leur accès aux soins, d'assurer la continuité de l'indemnisation des victimes et d'adapter de manière transitoire les prérogatives des exécutifs locaux qui doivent pouvoir continuer à fonctionner en temps de crise.

L'action de tous conditionnera l'issue de tous. Jamais nous n'avons autant mesuré combien nous dépendons les uns des autres ! Nous avons besoin de nous tous. Nous sommes tous acteurs de cette lutte. Si, pour gagner cette bataille, il nous faut restreindre temporairement nos libertés ordinaires, je voudrais rappeler qu'être libre, ce n'est pas faire ce qu'on veut quand on veut. Être libre, selon Guy Haarscher, c'est trouver dans la réflexion personnelle les ressources nous permettant de nous orienter dans le monde. La boussole nous indique aujourd'hui qu'il faut rester dans notre domicile. Respectons ce principe !

**M. Raphaël Schellenberger.** J'aimerais d'abord rappeler d'où je viens : je suis député du Haut-Rhin, département de la région la plus touchée de France et qui connaît dans ses hôpitaux une crise sanitaire que je ne souhaite à aucun autre territoire de la nation. Nos hôpitaux font face à des difficultés majeures. Les lits de réanimation sont tous occupés par des personnes en situation critique. Dans les

établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), on relève des cas d'infection très difficiles à gérer, qui vont produire, dans les jours à venir, des effets colossaux. Cette situation est due à un foyer de contamination qui a rassemblé 2 500 personnes pendant une semaine, à la fin du mois de février, ce qui a accéléré la propagation. La plupart des personnes hospitalisées en sont issues.

En tant que député du Haut-Rhin, je tiens également à témoigner de la solidarité qui s'est manifestée sur ce territoire, d'abord en direction des personnels soignants. Très vite, l'ensemble de la société s'est mise au service de ces personnels pour leur faciliter la vie. Je pense aux supermarchés qui ont établi des horaires adaptés, aux agents des collectivités territoriales et de l'éducation nationale qui, sans poser de question, se sont organisés pour répondre à l'appel lancé au sujet de la garde des enfants des soignants. J'ai à l'esprit toute la chaîne qui s'est constituée pour faciliter le travail de ceux qui sont sur le front contre le virus. La vie économique a également été maintenue. Les entreprises se sont organisées en filières courtes pour produire ce dont les hôpitaux ont besoin. Dans ma circonscription où l'industrie textile est historiquement prédominante, les entreprises se sont réorganisées. Elles ont bâti une filière courte d'approvisionnement des hôpitaux en masques, certaines fabriquant la matière première, d'autres assurant le découpage, d'autres encore procédant à l'assemblage. Je pense aussi aux distilleries et aux viticulteurs d'Alsace organisés pour transformer leur production et rendre possible la fabrication de gel hydroalcoolique. Ce sont autant de gestes et d'actes qui, dans chaque secteur de la société, montrent combien notre nation est grande. Cela nous assure qu'elle saura faire face à la menace et se mobiliser pour aider, à l'arrière comme sur la ligne de front, ceux qui se battent pour sauver nos concitoyens.

Animé par cet esprit de consensus et d'unité nationale, le groupe Les Républicains souhaite aller vite et donner au Gouvernement les moyens d'agir dans la lutte contre le virus. Le texte en discussion comporte plusieurs volets importants. Nous serons évidemment favorables à la déclaration d'un état d'urgence sanitaire, tout en appelant au respect de la ligne établie par le Sénat : ce n'est pas parce que nous connaissons une crise grave que nous devons oublier les principes démocratiques. Nous ne nous grandirions pas si nous étions incapables de contrôler la restriction de la liberté. C'est un effort considérable que nous demandons à nos concitoyens ; il serait inimaginable qu'il ne fasse pas l'objet d'une caution démocratique. C'est aussi cela qui nous permettra de nous reconstruire.

S'agissant de l'état d'urgence sanitaire, j'aimerais en appeler à la solidarité interrégionale. Je viens d'échanger avec la préfète de la région Grand Est. Grâce aux décisions du Gouvernement et à la mobilisation des forces armées, des ponts sanitaires sont établis entre l'Alsace – plus précisément Mulhouse – et des hôpitaux militaires sur tout le territoire national. Pour gérer la crise à Mulhouse et en Alsace, il faudra que l'ensemble du système hospitalier soit mis à contribution. En effet, la situation sanitaire locale est particulièrement préoccupante.

Le deuxième volet majeur du texte concerne les mesures d'urgence économique. Là aussi, il faut que notre message soit clair : nous appelons au confinement de nos concitoyens, non à l'arrêt de la vie économique. Celle-ci doit continuer dans le respect des barrières sanitaires. Notre capacité à combattre le virus en dépend. Si nous ne sommes pas capables d'assurer la continuité de nos filières alimentaires, pharmaceutiques et de transport, nous éprouverons de grandes difficultés, dans les jours à venir, pour continuer à lutter contre l'épidémie. Nous nous devons de prendre des mesures d'urgence de soutien à l'économie et à toutes les filières – pas seulement à celles qui ont fait l'objet du premier train de mesures de samedi dernier – tout en permettant le maintien en activité de tout ce qui est essentiel à la vie de la nation et de nos concitoyens, même confinés.

Un troisième train de mesures, relatif aux élections municipales, forme le titre I<sup>er</sup>. Il aurait dû être présenté à la fin du texte. Ce sont des dispositions importantes pour la vie démocratique, qui ne saurait être bradée au motif de la situation sanitaire. Nous devons respecter la mobilisation de nos concitoyens, dimanche dernier, à l'occasion du premier tour des élections municipales. Nos positions viseront à maintenir l'équilibre défini par le Sénat.

Mes chers collègues, je vous remercie pour votre implication et pour la capacité que nous démontrons, au sein de cette institution, à nous mobiliser tous ensemble, en urgence et en bonne intelligence, en ce temps de crise.

**Mme Isabelle Florennes.** Je tiens tout d'abord à exprimer la solidarité du groupe Modem, notamment avec le Haut-Rhin dont la situation vient d'être décrite par M. Raphaël Schellenberger. Face à une épidémie d'une telle gravité, notre pays avait besoin d'une réponse immédiate, à la hauteur des attentes des Français. Ce projet de loi, présenté en pleine crise du Covid-19, instaure un dispositif d'état d'urgence sanitaire qui permettra aux pouvoirs publics d'employer sans attendre des procédures et des moyens exceptionnels pour protéger les entreprises, les travailleurs indépendants et ceux qui interviennent dans le secteur libéral. Il répondra aux nombreuses interrogations des élus locaux sur la dimension démocratique. Ces dispositions permettront de rendre opérationnelles les annonces du Président de la République. Elles sont adaptées au tumulte que connaît notre pays depuis plusieurs jours.

S'agissant du titre I<sup>er</sup> – je partage la remarque de M. Raphaël Schellenberger sur l'architecture étrange du projet de loi –, nous approuvons la décision de reporter l'installation des conseils municipaux au regard des circonstances exceptionnelles. Dans le même sens, compte tenu du report du second tour des élections municipales à une date fixée au plus tard au mois de juin, il nous semble logique de reporter la date limite de dépôt des listes. Il ne nous apparaît pas opportun, en effet, de précipiter les choses alors que les campagnes sont suspendues et que la date du second tour n'est pas encore fixée.

Des mesures exceptionnelles, qui répondent à la situation, doivent être prises sans délai. C'est ce que proposent les titres II et III en adaptant nos règles de

droit pour faire face au bouleversement des activités sanitaires, économiques et administratives.

Les habilitations à légiférer par ordonnances sont nombreuses et très larges. Elles comprennent des dispositions non seulement économiques, mais également sociales, juridiques et éducatives. La configuration étant exceptionnelle par sa gravité, sa durée et sa portée, les ordonnances sont le meilleur instrument pour répondre, le plus immédiatement possible, aux nombreuses difficultés de nos concitoyens. Elles permettent de définir les moyens d'action.

S'agissant du volet sanitaire – à mon sens, le plus important –, le titre II est doublement crucial : d'une part, il pose les fondements d'un nouveau dispositif juridique encadrant précisément les mesures de confinement déjà instaurées ; d'autre part, il donne une existence légale au comité de scientifiques.

Enfin, pour ce qui est des sanctions prévues à l'encontre des personnes contrevenant aux mesures de confinement, elles sont absolument nécessaires. Il faut que nos concitoyens prennent la mesure de la situation. Les expériences de ces derniers jours ont prouvé qu'il fallait aller plus loin pour leur faire entendre raison. Ne nous trompons pas : l'enjeu est bien leur protection. En cela, les dispositions adoptées par le Sénat vont dans le bon sens.

Ce texte offre des réponses à la hauteur de la crise que nous affrontons, qui nous permettront d'être plus à même à l'avenir de gérer des difficultés similaires.

**M. Christophe Bouillon.** Nous sommes réunis dans des circonstances parfaitement exceptionnelles. Jamais notre pays n'avait connu une telle crise sanitaire. Le monde a destin lié. Au nom de mon groupe, je voudrais avoir une pensée pour les familles endeuillées et les malades qui souffrent. Je tiens également à exprimer notre solidarité en direction de ceux qui, depuis plusieurs semaines, sont « sur le pont » : les blouses blanches, qui constituent, dans la guerre que nous menons, notre Grande Armée. Elles réclament aujourd'hui, au-delà de notre solidarité, des moyens pour les accompagner : du matériel, des financements. La solidarité doit s'exprimer concrètement. Je pense également aux pompiers, aux gendarmes, aux policiers, à tous les agents publics qui les accompagnent. Je pense aux caissiers, à tous ceux qui travaillent dans les grandes surfaces commerciales, aux ouvriers, aux enseignants, aux cheminots, aux postiers, à tous ceux qui font que notre pays peut encore fonctionner.

L'heure est à l'urgence. Viendra, bien sûr, celle des bilans et des responsabilités. Le texte que vous nous proposez d'examiner, dans ces circonstances exceptionnelles, porte des mesures relatives à trois sujets : les élections, l'état d'urgence sanitaire, les mesures d'urgence économiques et d'adaptation de la vie courante des particuliers et des entreprises.

Concernant l'état d'urgence sanitaire, étant donné les circonstances, il est indispensable d'agir de façon efficace et déterminée pour mener la guerre à l'épidémie. Néanmoins, encadrer cet état d'urgence et permettre au Parlement de le

contrôler n'en diminue pas la portée. Il me semble essentiel d'accompagner les propositions formulées en ce sens par le Sénat et d'insister encore plus sur l'importance de fixer des délais, notamment pour les ordonnances.

Les mesures du titre III concernant l'activité économique vont dans le bon sens. Même si nous devons préserver les activités et l'économie du pays, nous devons aussi protéger les salariés. Les inquiétudes que nous avons entendu remonter ces derniers jours, dans plusieurs secteurs d'activité, sont parfaitement légitimes. Il faut que ces salariés, auxquels nous demandons d'exercer leur activité pour garantir une forme de continuité économique, puissent le faire dans d'excellentes conditions sanitaires.

Le titre I<sup>er</sup> est relatif aux élections, rappelant ainsi que des Français sont allés voter et qu'ils ont élu, dès le premier tour, plus de 300 000 conseillers municipaux. Ces élus représentent la République du quotidien. N'oublions jamais le rôle que jouent les maires et, plus largement, les équipes municipales dans les quelque 35 000 communes de notre pays ! Ils sont indispensables. Depuis plusieurs jours, ils répondent aux sollicitations des habitants, aux demandes diverses et variées ; ils accompagnent les mesures souhaitées par les autorités publiques et sanitaires ; ils sont à leur poste et ils sont présents partout en France. Viendra, bien évidemment, le temps de s'interroger sur le maintien de ces élections ; malgré toute la légitimité de la question, il ne s'agit pas de polémiquer aujourd'hui, mais de garantir la continuité républicaine. Nous sommes contraints par la gestion de la crise sanitaire.

Permettez-moi tout de même d'avancer que nous laissons ces élus dans une forme d'expectative qui peut les affaiblir à un moment où il faudrait sans doute les affermir. Nous devons apporter toutes les garanties nécessaires à l'exercice de leurs missions par les élus en poste – avec tous les pouvoirs qui leur reviennent, mais aussi des garanties démocratiques. Nous ferons des propositions en ce sens, pour que l'information circule entre les élus sortants et ceux qui ont été désignés au premier tour. N'oublions pas que le Sénat est souvent considéré comme la grande assemblée des collectivités locales ! On peut lui faire confiance pour aborder avec sagesse les questions relatives aux communes.

Veillons tous à ne pas briser l'unité nationale. Nous ne nous opposerons pas aux mesures d'urgence ; ne vous opposez pas aux exigences démocratiques que nous défendons ! Le Parlement doit pouvoir agir pleinement et jouer son rôle. Aux crises sanitaire, financière et économique, il ne faudrait pas ajouter une crise démocratique.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Nous faisons face à une crise inédite, d'une ampleur que personne ne connaît encore et qui a déjà surpris beaucoup de pays dans le monde. Face à une telle situation, il y a urgence. La première nécessité, de notre point de vue, est d'être un peu moins gaulois et un peu plus français : un peu moins prompts à tout contester et tout dénier, comme ces gens irresponsables dans la rue qui n'ont pas compris ce qui était en train de nous arriver ; un peu plus prompts à



nous regrouper, comme nous avons su le faire au lendemain d'attentats terroristes ou dans des périodes plus joyeuses, après une Coupe du monde par exemple. Ensemble nous pouvons faire face. C'est dans cet esprit que mon groupe souhaite aborder le débat, en faisant en sorte de donner au Gouvernement les moyens de lutter contre toutes les conséquences de la crise, tout en garantissant les principes de la vie démocratique. Ce sera une bonne façon de montrer que notre nation est capable de soutenir le choc.

Le projet de loi crée un état d'urgence sanitaire avec lequel nous sommes d'accord. Il n'avait pas été prévu par la loi du 3 avril 1955. Un copier-coller quasi intégral nous permettrait de faire face plus efficacement aux restrictions de liberté et aux réquisitions de matériel nécessaires et autoriserait le Gouvernement à aller plus vite et plus fort pour résoudre la crise. Alors que nous légiférons dans des conditions en tout point exceptionnelles, l'état d'urgence sanitaire ainsi créé doit être temporaire. Par ailleurs, il faudra que le Parlement, à l'aune de l'expérience acquise et sans doute après une commission d'enquête, puisse l'évaluer à l'avenir afin de vérifier si nous avons été suffisamment efficaces.

Une autre partie du texte concerne les conséquences économiques et sociales de la crise, qui doivent être prises en compte très rapidement. Je pense aux salariés en chômage partiel, aux indépendants qui ne savent pas comment ils seront indemnisés – sinon grâce au projet de loi de finances rectificative adopté hier –, aux entreprises qui manquent de trésorerie ou encore aux poursuites, en cas de défaillances de paiement, qui doivent être interrompues.

Nous ne parviendrons pas à légiférer à la vitesse de propagation du virus. C'est pourquoi nous devons donner des pouvoirs très larges, par le biais des ordonnances, au Gouvernement. Nous en serons quitte, je le répète, à revisiter l'ensemble des dispositifs une fois la crise passée. Rien dans la Constitution n'interdit à l'exécutif d'associer les groupes parlementaires à la rédaction des ordonnances. C'est ce que Mme Nicole Belloubet, ministre de la justice, a accepté de faire dans le cadre de la rédaction du futur code pénal des mineurs. Je demande que les groupes parlementaires soient associés à la rédaction de ces ordonnances. Cette nuit, le Sénat a inscrit dans le projet de loi la possibilité pour les polices municipales de verbaliser les personnes qui violent le confinement sanitaire. Quand l'administration et le Gouvernement travaillent sans les parlementaires, ils oublient des cas. Il serait donc utile d'accompagner le Gouvernement, de sorte à aller vite et à être efficaces. Le reste du texte concerne des mesures de bon sens exorbitantes du droit commun, relatives par exemple à l'accueil des enfants.

Pour ce qui est des élections, nous approuvons le report du second tour des élections municipales puisque les scientifiques ont jugé qu'il n'était pas possible de l'organiser dans les circonstances actuelles. Nous soutenons l'option consistant à différer l'installation des conseils municipaux. Personne n'aurait compris que tout le monde soit confiné et que les élus se réunissent, prenant des risques pour eux-mêmes et pour les autres.

Néanmoins, à mon sens, la dissociation du premier tour et du second, à trois mois d'écart, est inconstitutionnelle. Elle fausse les résultats. Dans toutes les communes où l'élection n'a pas été acquise dès le premier tour, il faut organiser de nouvelles élections dans leur intégralité. Nous sommes en train de commettre une erreur démocratique. Nous devrions, dès lors, préciser dans le texte que si le second tour ne pouvait avoir lieu au mois de juin, comme le Gouvernement et la majorité le prévoient, ce serait l'ensemble de l'élection qui devrait être reportée. Nous voyons bien d'ailleurs, dans le débat entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur la date à laquelle les listes devront être déposées, qu'il y a une vraie question. Elle ne relève pas de la polémique, mais de la compréhension collective.

Enfin, si le projet de loi organique est de bon sens, le contrôle démocratique le serait tout autant. Si nous acceptons la suspension des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), dont la rapporteure disait à juste titre que beaucoup concernent des détails et qu'elles n'ont pas à être examinées en ces temps de crise, je vous propose d'amender ce texte pour que l'examen des QPC par la Cour de cassation, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel soit bien suspendu, mais à l'exception de celles concernant le projet de loi qui nous est soumis. Il n'est pas imaginable qu'un tel texte, que nous examinons dans des conditions aussi exceptionnelles d'urgence, ne soit pas soumis à un contrôle de constitutionnalité alors même qu'il s'agit de questions majeures de libertés publiques et démocratiques.

**M. François Pupponi.** Notre pays est en guerre contre le Covid-19 : c'est la plus grave crise sanitaire que la France ait connue depuis un siècle. Je souhaite en cet instant, au nom du groupe Libertés et territoires, avoir une pensée pour les malades, pour les familles des victimes, mais aussi pour tout le personnel soignant qui, bien qu'à bout, se mobilise corps et âme pour prendre soin de tous ceux qui en ont besoin. J'ai également une pensée toute particulière pour nos concitoyens confinés et pour ceux qui continuent à faire battre le cœur de l'activité de notre pays.

Depuis plusieurs semaines, nous vivons une situation inédite par sa nature, son ampleur et son impact. Elle nous impose de décaler l'installation des conseils municipaux élus dès le premier tour et de reporter la tenue du second tour. Le choix du Premier ministre de demander au Sénat le décalage au 15 mai, au plus tôt, de l'installation des nouveaux conseils municipaux, est une mesure de bon sens. Leur réunion constitutive dès ce week-end aurait entraîné trop de complications, aussi bien sanitaires que politiques. De même, la fixation au 31 mars à dix-huit heures de la date de dépôt des listes en vue du second tour, adoptée par le Sénat, est judicieuse. On ne pouvait décemment laisser les négociations durer plusieurs semaines au risque de voir s'exercer des pressions en tous genres. Je le dis solennellement : il ne serait pas raisonnable, compte tenu de la gravité de la situation, de réunir une commission mixte paritaire en fin de semaine uniquement parce que nous n'arrivons pas à nous mettre d'accord sur la date de dépôt des listes.

Le projet de loi ordinaire – que nous allons examiner à la suite de nos collègues sénateurs qui ont simplifié, clarifié et précisé un certain nombre de

dispositifs – doit nous permettre de faire face ensemble à cette crise d’envergure en nous assurant que personne ne sera laissé au bord de la route. Je pense aux commerçants qui ont dû baisser le rideau alors que les grandes surfaces continuent à vendre ; je pense aux auteurs, pour qui les conséquences économiques de la fermeture des lieux de spectacle, ainsi que l’arrêt des productions cinématographiques et audiovisuelles, seront importantes ; je pense à la protection de l’enfance, mais aussi aux professions libérales et aux agriculteurs.

Les Français se posent beaucoup de questions. Qui peut, qui doit continuer à travailler ? Pourquoi certaines activités sont-elles considérées comme essentielles et d’autre non ? Quelles sont ces activités essentielles ? Pourquoi les entreprises du BTP peinent-elles à se voir reconnaître le droit au chômage partiel ? Et, surtout, pourquoi n’y a-t-il pas assez de masques de protection, notamment pour les forces de l’ordre et les soignants, qui sont confrontés à des porteurs potentiels du Covid-19 ? À toutes ces questions, il faudra apporter des réponses.

Je pense aussi à ceux de nos concitoyens qui vivent à l’étranger et aux ressortissants étrangers qui doivent demander ou renouveler leur titre de séjour en France. Pendant cette période, nous ne devons pas non plus négliger notre combat contre les phénomènes climatiques dévastateurs en période d’inégalités sociales, culturelles et économiques. Pour répondre à ces différentes problématiques, notre groupe a déposé plusieurs amendements qui se veulent constructifs et consensuels.

Si nous saluons évidemment la création d’un état d’urgence sanitaire, qui paraît indispensable, nous veillerons à l’introduction d’un véritable contrôle parlementaire. Réaliser la transparence implique d’associer le Parlement à toutes les dispositions de ce texte, y compris à celles de nature économique et sociale. L’article 13, ajouté par le Sénat, prévoit que, « *à la demande de l’Assemblée nationale ou du Sénat, les autorités administratives communiquent toute mesure prise ou mise en œuvre en application de la présente loi* » et que le Parlement peut « *requérir toute information complémentaire en ce qui concerne le contrôle et l’évaluation de ces mesures ainsi que les conséquences sanitaires de l’épidémie de Covid-19* ». Nous voulons renforcer ces dispositions en proposant la création d’un comité de suivi au sein duquel siègeraient des parlementaires. À défaut, nous souhaitons que ces derniers soient intégrés au comité scientifique. Nous veillerons aussi à ce que les atteintes aux libertés publiques décidées pour combattre ce virus soient proportionnées. Nous saluons d’ailleurs la disposition ajoutée par le Sénat à l’article 6 *bis*, qui rend caduc au bout d’un an l’ensemble du dispositif de l’état d’urgence sanitaire s’il n’est pas reconduit, voire modifié par le Parlement.

Chers collègues, face à l’« *océan d’incertitudes* » évoqué par le Premier ministre, nous devons être responsables et pragmatiques afin de permettre aux forces vives de notre pays de surmonter ce cap extrêmement difficile du ralentissement économique. Les mesures annoncées en la matière sont certes ambitieuses, mais des difficultés subsistent. Il ne faudrait pas, par exemple, que les mesures administratives ou juridictionnelles proposées remettent en cause certains droits fondamentaux. Quant aux dispositions visant à adapter le fonctionnement des

institutions locales, nous nous réjouissons qu'elles aient été enrichies par le Sénat : je pense en particulier à l'assouplissement des règles d'adoption du budget et des modalités d'engagement des dépenses d'investissement.

**Mme Danièle Obono.** Dans le moment de crise aiguë que traversent notre pays, notre continent et le monde dans son ensemble, les députés insoumis sont plus que jamais déterminés à faire œuvre utile et à servir l'intérêt général par leur vigilance constante et par la proposition de mesures urgentes et durables en matière sanitaire, sociale et démocratique.

Notre soutien à des mesures allant dans le sens de l'intérêt général et de l'efficacité de la mobilisation n'est pas inconditionnel et acritique : ce serait faire injure à notre fonction. La crise actuelle ne met pas la démocratie entre parenthèses, au contraire. Nous croyons qu'elle exige davantage de démocratie dans la mesure où nous avons besoin de l'adhésion, de l'implication constante de tous et de l'intelligence collective du grand nombre pour venir à bout de l'épidémie et reconstruire sur de nouvelles bases le monde d'après. Cette reconstruction commence maintenant : elle se fonde sur le contenu des réponses apportées et sur la manière dont nous allons les mettre en œuvre pour une plus grande protection de l'ensemble de nos concitoyens.

Il faut veiller à la protection des personnes et penser à l'ensemble de la population, continentale comme ultramarine, aux personnes en soin comme à celles qui les soignent. Notre sécurité sanitaire n'est réelle que si la santé des plus vulnérables est garantie. Il est donc impératif de lutter contre toutes les formes de précarité et de violence : je pense aux femmes, en première ligne pour affronter l'épidémie et qui, confinées, courent des risques accrus. Je pense aux enfants, notamment aux enfants placés et aux mineurs isolés. Je pense aux personnes en situation de handicap, aux personnes enfermées en prison ou en centre de rétention administrative, dont plusieurs associations demandent la libération.

Il faut aussi veiller à la protection des salariés. Le confinement est l'un des outils jugés les plus efficaces pour stopper la propagation du virus. Un maximum de personnes doit rester confiné. De notre point de vue, on ne doit pas faire de distinction entre ceux qui peuvent travailler chez eux et ceux qui ne le peuvent pas, car la division entre les tâches pouvant être effectuées à distance et celles qui ne peuvent pas l'être recouvre en grande partie la distinction entre emploi de bureau et emploi manuel, c'est-à-dire entre bien rémunéré et précaire ou dévalorisé. C'est injuste et cela fait courir un risque à tout le monde. De notre point de vue, seules les personnes exerçant un emploi stratégique, nécessaire à la lutte contre la pandémie, doivent se rendre sur leur lieu de travail. Il faut protéger ceux qui exercent l'un de ces métiers essentiels. Pour nous, la règle doit être : un salarié, un test, un masque, des protections maximales.

Les emplois stratégiques sont particulièrement à risque du fait des déplacements qu'ils imposent et des pratiques professionnelles qui exposent continuellement à la contamination. Soignants, infirmiers, médecins, membres de

la réserve sanitaire qui attendent de relayer leurs collègues, assistants à domicile, sages-femmes, caissiers, personnels de ménage, agents de sécurité, personnels des hôpitaux, de la grande distribution, des transports, des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), éboueurs, agents des services publics essentiels : tous devraient disposer de masques, de gel hydro-alcoolique et de tests. Il faut une mobilisation des outils de production, jusqu'à la réquisition, pour fournir ce matériel aux salariés qui en ont besoin.

Ils doivent aussi pouvoir s'organiser collectivement pour déterminer les meilleures modalités de travail et les modes de protection, car ce sont eux qui connaissent le mieux les processus les plus protecteurs. Leur statut doit être garanti, soit par la titularisation des trop nombreux contractuels de la fonction publique, soit par leur intégration au groupe donneur d'ordre : je pense par exemple au personnel en sous-traitance dans les services.

Pour les métiers non essentiels, la règle doit être le confinement et la garantie des droits. Que les employeurs qui poursuivent leur activité au détriment de la santé des travailleurs soient sanctionnés ! Il faut garantir le maintien de l'emploi et des revenus et, pour les personnes sans emploi ou en recherche d'emploi, une indemnisation à un taux maximal.

Il est urgent de dire clairement quels sont les secteurs essentiels à la lutte contre la pandémie et ceux qui ne le sont pas.

Troisièmement, il faut protéger la démocratie. Il faut maintenir le contrôle parlementaire de l'exécutif et encadrer ses pouvoirs : ils ne doivent s'exercer que par nécessité et avec proportionnalité. Il importe d'associer à la prise de décision des représentants de la société civile, des associations et des organisations syndicales, ainsi que des personnes touchées par la maladie. Comme le rappelle un collectif travaillant sur les enjeux de santé publique et de droits humains, incluant certains membres de l'Observatoire de la transparence dans les politiques du médicament, l'histoire des trente dernières années, notamment la lutte contre le sida, montre à quel point cette inclusion est essentielle pour trouver des réponses efficaces à une épidémie. Elle compenserait les défauts de culture de santé publique qui se manifestent dans plusieurs signaux contradictoires ou dans certaines décisions prises.

Enfin, il importe de garantir les droits des citoyens. Nulle part et sous aucun prétexte les droits des citoyens, notamment à la sûreté, ne peuvent être bafoués au motif qu'il faudrait faire respecter le confinement. Celui-ci ne justifie ni les discriminations sociales et raciales, ni les violences institutionnelles.

J'aimerais conclure par quelques mots du sociologue Frédéric Lordon : « *En réalité, une pandémie du format de celle d'aujourd'hui est le test fatal pour toute la logique du néolibéralisme. Elle met à l'arrêt ce que ce capitalisme demande de garder constamment en mouvement frénétique. Elle rappelle surtout cette évidence qu'une société étant une entité collective, elle ne fonctionne pas sans des*

*constructions collectives – on appelle ça usuellement des services publics.* » Les mesures que nous prenons aujourd’hui vont déterminer le monde d’après. Elles ne doivent pas seulement répondre à une crise conjoncturelle, mais prendre en compte ses causes structurelles, sociales, économiques et écologiques. Notre boussole dans la tourmente reste la perspective, l’exigence, de changer ce monde en perdition, de le faire radicalement bifurquer vers de nouveaux jours heureux et de retrouver le goût du bonheur.

**M. Stéphane Peu.** Je souhaite à mon tour, au nom du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, avoir une pensée pour les familles endeuillées, pour les malades et pour tous ceux, nombreux, qui agissent et font front contre cette épidémie. J’ai une pensée pour les personnels de santé et je tiens à dire qu’en cette période difficile, l’un des atouts de notre pays réside notamment dans la force de ses services publics.

Depuis le début de cette crise, notre famille politique s’est félicitée de l’attitude du Gouvernement qui a agi en transparence, qui a informé régulièrement et qui a fait fonctionner la vie démocratique. Je pense notamment aux réunions que le Premier ministre a organisées avec les chefs des groupes parlementaires et des groupes politiques, de façon à dégager le consensus dont la nation a besoin pour faire face à la crise.

Je veux rappeler notre attachement à cette vie démocratique. Dans un pays comme la France, avec l’histoire et les institutions qui sont les nôtres, le peuple n’adhérera aux mesures édictées que si la vie démocratique se poursuit dans des conditions normales. Nous ne sommes pas un régime autoritaire. Ce n’est pas notre histoire. La vie démocratique est la condition *sine qua non* de l’adhésion populaire. C’est la condition de la réussite de toute action.

Nous aurions préféré que ce projet de loi soit présenté autrement, qu’il commence par le commencement, c’est-à-dire par l’établissement de l’état d’urgence sanitaire, puis qu’il expose les mesures économiques et, enfin, les dispositions électorales.

Nous sommes d’accord avec l’instauration d’un état d’urgence sanitaire – c’est l’objet du titre II –, mais nous pensons qu’il doit être beaucoup plus limité dans le temps. Nous proposerons qu’à l’instar de ce qui s’était fait en 1955, cette durée soit ramenée à douze jours. Nous proposons que, tous les douze jours, le Parlement soit appelé à voter sa reconduction. Dans l’intervalle, il importe que les mesures soient concertées avec les forces démocratiques, notamment celles représentées au Parlement.

Si nous souscrivons aux mesures inscrites ici, nous regrettons toutefois, et nous l’avons déjà dit à propos du projet de loi de finances rectificative, que vous ne décrétiez pas l’état d’urgence pour l’hôpital public : vous n’avez rien proposé hier, ou très peu, et vous ne proposez rien aujourd’hui. Le Président de la République a dit que nous agirions « *quoi qu’il en coûte* » mais, dans les hôpitaux publics, on fait

avec ce qu'on a. Il va bien falloir que le Parlement prenne des mesures d'urgence pour le secteur hospitalier.

Nous avons également des réserves sur le titre III, qui tiennent à la nécessité de fabriquer un consensus par le débat démocratique. Il ne peut pas y avoir de décision discrétionnaire des employeurs sur des sujets tels que les conditions de travail, les congés, le travail dominical, etc. Tout cela doit relever de la concertation, comme l'a prôné hier le ministre de l'économie et des finances dans l'enceinte de l'Assemblée nationale. Or, le titre III prend, sur certains aspects, des orientations qui vont à l'encontre de l'adhésion de l'ensemble des salariés dans une collectivité de travail, comme il doit y avoir l'adhésion de l'ensemble du peuple à l'échelle de la nation. Nous défendrons donc des amendements pour limiter ce glissement.

Enfin, concernant le titre I<sup>er</sup> relatif aux élections, la nécessaire continuité de la vie démocratique vaut non seulement pour le Parlement, mais également pour les collectivités locales. Qu'en serait-il aujourd'hui de la mise en œuvre de toutes les mesures d'urgence exceptionnelles que nous sommes en train de prendre s'il n'y avait les communes de France avec les maires, les agents municipaux et les services des collectivités territoriales ? Il faut à tout prix assurer cette continuité. Nous sommes favorables à ce que, partout où cela est possible, l'élection des maires et des adjoints issus du premier tour de l'élection municipale se tienne le plus rapidement possible. Ne prolongeons pas au-delà du 31 mars la fusion et le dépôt des listes pour le deuxième tour, sans quoi l'on remettrait en cause les résultats du premier tour avec tous les risques démocratiques que cela comporte ! Rien dans les mesures de confinement n'empêche de le faire !

Enfin, nous devons certes éviter les polémiques. Mais certains membres du Gouvernement ont tenu des propos absolument incompréhensibles – je pense notamment à Mme Pénicaud. Le Gouvernement ne peut pas délivrer des injonctions contradictoires sur ce qui est autorisé et sur ce qui ne l'est pas : on ne peut pas demander aux cols blancs de faire du télétravail en raison du confinement et, en même temps, ordonner aux ouvriers du bâtiment d'aller sur des chantiers totalement inutiles à la lutte contre le Covid-19 pour des raisons économiques. On ne peut pas tenir un discours à deux niveaux, selon que l'on soit puissant ou misérable, selon que l'on soit col blanc ou col bleu : c'est totalement irresponsable !

**Mme Emmanuelle Ménard.** Je me joins aux orateurs précédents pour souligner le travail exceptionnel du personnel soignant en ces temps de guerre sanitaire. J'adresse mes encouragements aux malades et m'associe à la peine des familles qui ont déjà eu des victimes à déplorer en leur sein.

Je proposerai un seul amendement à ce texte de loi, concernant le durcissement des décisions à mettre en œuvre pour protéger les Français contre l'épidémie du Covid-19. Le confinement partiel n'est pas suffisant, certains individus n'ayant visiblement pas pris la mesure des risques qu'entraîne cette épidémie pour la santé de nos concitoyens. Le Président de la République a demandé aux Français de rester chez eux et de n'en sortir que dans certaines circonstances,

précisément listées. Or, muni d'une autorisation que vous remplissez vous-même, rien ne vous empêche de déambuler à l'extérieur dix fois par jour. Visiblement, certains manquent du bon sens et du sens civique qui devraient les retenir.

Depuis le début du confinement, 226 000 contrôles et 18 000 verbalisations ont été effectués en France, selon le ministère de l'intérieur. Les forces de police et de gendarmerie ne peuvent pas être partout : il faut impérativement leur simplifier la tâche. Je ne peux que me féliciter que soit désormais prévue dans le projet de loi la possibilité pour les polices municipales et les gardes champêtres de verbaliser les contrevenants, ayant moi-même, avec d'autres, alerté hier le ministère de l'intérieur sur cette lacune.

Je proposerai également un amendement autorisant le Gouvernement à instaurer un couvre-feu, même si le mot n'est pas plaisant, pour lequel seules les personnes nécessaires au maintien de la santé et de l'ordre publics pourront bénéficier d'une dérogation. Il y va de l'efficacité des mesures de confinement, seules dispositions, selon les autorités médicales, à même de contenir l'épidémie. Seules des décisions fortes pourront en venir à bout : il est de notre devoir de les prévoir explicitement et de les inscrire aujourd'hui dans la loi.

**M. Philippe Gosselin.** L'heure est grave : chacun pense aux familles endeuillées, aux malades. Il y aura réellement un avant et un après. Le temps des bilans viendra, qui permettra de constater certains dysfonctionnements et autres déclarations étonnantes, mais l'essentiel n'est pas là aujourd'hui.

Il faut saluer ceux qui se montrent solidaires et continuent à faire fonctionner notre pays : les professionnels de santé, les forces de l'ordre, les agents publics, tous les salariés présents pour permettre à chacun de se nourrir. Notre vie démocratique doit se poursuivre. Il est important de maintenir une continuité de nos services publics et de nos institutions : c'est ce qui nous réunit aujourd'hui avec le sens des responsabilités, de l'engagement collectif et individuel, au service de l'intérêt général et dans un esprit d'unité nationale.

C'est pourquoi nous sommes favorables aux mesures d'urgence sanitaire proposées. Elles s'imposent à nous dans le respect de l'État de droit. Il faut des contrôles, un encadrement des pouvoirs que nous donnons au Premier ministre car on ne peut délivrer une habilitation générale totalement personnelle. C'est aussi l'objet du titre IV, proposé et adopté à juste titre par le Sénat, qui donne des moyens de contrôle au Parlement.

Les mesures d'urgence économique s'imposent, elles aussi, mais ne doivent pas dénaturer outre mesure le droit commun – notamment le droit du travail. Il faut trouver un équilibre entre la nécessaire protection des travailleurs, qu'ils soient indépendants ou salariés, et les besoins des entreprises pour continuer à produire afin que nos concitoyens puissent, eux aussi, même confinés, continuer à vivre.

Enfin, sur le volet électoral, les élections des maires et des adjoints ne se tiendront pas à la fin de cette semaine alors même que notre texte n'est pas voté :



cela signifie que les circulaires préfectorales envoyées ce matin sont illégales – mais nous n’en sommes plus à cela près, à ce stade. C’est sans doute sage compte tenu des conditions de confinement imposées. Mais il est contradictoire de demander aux salariés d’aller travailler pour la continuité du pays alors que l’on ne réunit pas sept ou onze conseillers municipaux dans les 20 000 communes concernées.

Les membres de notre groupe seront fidèles à l’unité nationale, nonobstant quelques éléments à éclaircir et la difficulté que pose la date du 31 mars pour le dépôt des candidatures au second tour des élections municipales.

**Mme Clémentine Autain.** La crise du Covid-19 nous place dans une situation tout à fait inédite. Je veux d’abord manifester toute notre sympathie aux familles durement touchées par le virus et tout notre soutien aux personnels qui sont « au front » dans des conditions si difficiles. La responsabilité des pouvoirs publics est de protéger la population, ce qui suppose d’anticiper à chaque étape et de déployer des mesures d’urgence. Il faut à la fois empêcher la propagation du virus, soigner les malades et satisfaire les besoins de tous. C’est là que le débat démocratique s’ouvre.

Pour commencer, il y a la question de la pénurie de masques et de gel hydroalcoolique dans les hôpitaux, qui rend leur situation tout à fait alarmante. Nous ne comprenons pas pourquoi la réserve de volontaires ne vient pas leur prêter main forte alors qu’ils sont déjà en état de saturation.

Une autre question est celle des besoins essentiels, dont nous n’avons sans doute pas la même appréciation. Mme la ministre du travail Muriel Pénicaud a encouragé les entreprises à travailler, ce qui serait à ses yeux une preuve de civisme. Selon nous, seul le travail indispensable à la vie doit être autorisé. Nous ne comprenons pas comment des entreprises du bâtiment et travaux publics (BTP) ou des sociétés comme Amazon peuvent continuer à mobiliser leurs employés alors qu’il n’est pas possible d’organiser des obsèques, même réduites au minimum. L’échelle de valeurs pose singulièrement problème.

L’humanité doit être plus que jamais aux commandes. Nous sommes sans doute en train de prendre la mesure des méfaits d’un système économique qui fait primer le profit. Aucun prétendu impératif de compétitivité ou de rentabilité ne doit prévaloir sur les objectifs sanitaires et sur la vie. Déterminer quelles activités sont nécessaires relève du débat démocratique et, dans chaque entreprise, de la décision de ceux qui produisent ces richesses, s’ils bénéficient de conditions décentes.

En toutes circonstances, nous estimons que le partage des richesses et l’entraide sont les valeurs cardinales pour dégager des réponses à la hauteur du défi qui nous est lancé. C’est pourquoi nous sommes très inquiets de la possibilité laissée, dans le texte, aux entreprises de décompter le temps de confinement sur les journées de réduction de temps de travail (RTT), de remettre en cause les vacances d’été ou encore d’en finir avec les 35 heures hebdomadaires pour une durée potentiellement indéterminée.

Enfin, ce projet de loi consacre un état d'urgence sanitaire. Nous comprenons les besoins de l'État d'agir vite et fort. Je rappelle toutefois que, même pendant la Première Guerre mondiale, la séparation des pouvoirs n'a pas été abrogée. Il faut maintenir les processus démocratiques. Nous avons déposé des amendements en ce sens.

**Mme Delphine Batho.** Lucidement et avec gravité, nous pouvons dire que nous n'en sommes qu'au début des pertes humaines, de la saturation des services de santé, de la mise à l'arrêt de l'économie. Le temps viendra d'analyser toutes les vulnérabilités que révèle cette épreuve et d'aller au bout des ruptures nécessaires avec un modèle de civilisation destructeur, qui s'effondre sous nos yeux.

Nous sommes en état d'urgence sanitaire et, pour les écologistes, il n'y a qu'un seul mot d'ordre : la santé d'abord ! Tout ce qui ne concerne pas la santé, les fonctions vitales du pays et la sécurité de la population est secondaire. Nous appelons à l'unité, au civisme, à l'entraide et au sens des responsabilités de tous.

L'unité s'exprime dans la Représentation nationale. Nous avons une responsabilité commune : montrer que, dans le panorama géopolitique de cette pandémie, la démocratie est une force, et ne pas encourager ceux qui voudraient faire croire que seuls les régimes autoritaires seraient capables de surmonter l'épreuve. C'est la raison pour laquelle je souhaite que les concours de tous les groupes soient pris en compte dans la discussion du texte.

De la même façon, il me paraît crucial que l'adhésion de l'ensemble des partenaires sociaux aux mesures de l'état d'urgence sanitaire soit recherchée. Dans les circonstances actuelles, tout le monde est capable de contribuer à l'effort, de prendre ses responsabilités. Profiter du moment pour, au détour de deux alinéas, en faire une victoire des uns sur les autres, ce n'est pas seulement une erreur : c'est une faute envers la concorde et l'esprit de mobilisation qui doivent être poursuivis, en particulier dans les entreprises. Je crois vraiment que, dans un tel instant, l'autorité de l'État a besoin de tous les concours. Chacun doit donc être respecté dans ce qu'il représente.

**M. Charles de Courson.** Face à l'extrême gravité de la situation sanitaire et économique, nous devons maintenir un climat d'union nationale grâce au dialogue entre toutes les composantes de l'arc démocratique, comme nous avons réussi à le faire hier, lors du vote à l'unanimité du projet de loi de finances rectificative.

J'approuve l'instauration de l'état d'urgence sanitaire, mais cela ne doit se faire que dans le respect des libertés fondamentales.

J'approuve les mesures économiques urgentes indispensables pour éviter l'effondrement de notre économie, mais cela ne doit se faire que dans le respect de la démocratie sociale et du dialogue entre employeurs et salariés.

Enfin, j'approuve le report du deuxième tour des élections municipales, mais cela ne doit se faire que dans le respect des principes démocratiques.

**M. Bertrand Pancher.** Nous avons tous à cœur d'œuvrer à l'unité du pays. Je suis heureux de constater que l'ensemble des groupes politiques de l'Assemblée nationale, à l'instar de l'ensemble des partis politiques français, sont tout à fait dans cet état d'esprit. Je formule le vœu que cela continue car nous sommes sous le regard du peuple face à la crise d'une ampleur inédite que nous traversons actuellement.

Nous n'avons évidemment aucune intention de déclencher la moindre polémique : à chaque jour suffit sa peine et, après le moment de la lutte collective contre la crise, viendra aussi celui de dresser des bilans.

Je veux saluer l'engagement de tous, notamment des services de santé actuellement mis à rude épreuve, et tout particulièrement les personnels qui travaillent sans aucune forme de protection. J'ai été en contact avec le syndicat des taxis pour les transports sanitaires ainsi qu'avec le président du syndicat des ambulanciers de mon département, et je rends un hommage spécifique à ces professionnels mobilisés en attendant notamment la mise à disposition de masques de protection.

Enfin, je souhaite que nous trouvions un consensus sur le texte transmis par le Sénat. Si la seule question qui se pose est de décaler d'une ou deux semaines le dépôt des candidatures pour le deuxième tour des élections municipales, personne ne comprendrait que nous ne parvenions pas à nous entendre. J'en appelle au bon sens de tous afin de préserver la très belle image d'unité nationale que nous avons réussi à faire valoir jusqu'à présent.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Je remercie les orateurs pour leurs hommages aux disparus et leurs pensées pour nos compatriotes. Je les remercie aussi d'avoir salué tous ceux qui sont engagés pour lutter contre l'épidémie, tant les personnels soignants, les services de l'État et les forces de l'ordre, que tous ceux qui permettent que la vie continue au quotidien en assurant la fourniture de biens et services indispensables.

Je les remercie également d'avoir salué la solidarité qui règne dans le pays et l'engagement de nos élus dans l'exercice de la République au quotidien. Je me félicite de constater que chacun est extrêmement soucieux de la responsabilité qu'il nous revient d'assumer et d'œuvrer dans l'intérêt de la Nation, ce qui devrait nous permettre que ce débat se déroule dans les meilleures conditions.

*La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi ordinaire.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous avons une centaine d'amendements à examiner. Quelques-uns ont été déclarés irrecevables, notamment ceux qui étendaient le champ des ordonnances : les pouvoirs du Parlement sont limités en la matière.

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

**Article 1<sup>er</sup>** : *Report du second tour des élections municipales*

*La Commission est saisie de l'amendement CL42 de Mme Delphine Batho.*

**Mme Delphine Batho.** Madame la présidente, je voudrais dire, avant toute chose, que je considère, comme nombre de mes collègues, que l'architecture du projet de loi, qui place en tête les questions électorales, ne convient pas et qu'il faudrait la faire évoluer en séance publique. Il y a, me semble-t-il, un consensus général sur ce point.

L'amendement vise à spécifier les circonstances qui entraînent le report du deuxième tour des élections municipales, ceci afin de ne pas créer un précédent.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Je suis également favorable à une inversion de l'ordre d'examen des titres du projet de loi en séance publique.

Pour ce qui est de l'amendement, le texte précise déjà en d'autres points que les mesures qu'il contient découlent des circonstances exceptionnelles liées à l'épidémie. Je ne vois pas d'inconvénient à le mentionner également ici. Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je constate que l'ensemble des représentants des groupes politiques sont favorables à une modification de l'ordre d'examen des différents titres du projet de loi. Je demanderai que les titres II et III soient examinés en priorité.

*La Commission examine l'amendement CL58 de M. Jean-Christophe Lagarde.*

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Il me paraît impossible, légalement et constitutionnellement, que trois mois séparent le premier et le second tours des élections municipales. Dans les communes où l'élection n'a pas été conclue au premier tour, il conviendrait d'annuler ce premier tour ainsi que la tenue du second. Nous devrions organiser de nouvelles élections en recommençant toutes les opérations.

Plusieurs professeurs de droit ont souligné que, si les deux tours de l'élection ont habituellement lieu à une semaine d'intervalle et si le dépôt des candidatures est soumis à des délais stricts, c'est bien parce que l'élection doit former un continuum. Sur le plan politique, chacun comprendra que les circonstances très exceptionnelles dans lesquelles s'est déroulé le premier tour, qui a vu une forte augmentation du taux d'abstention, aient pu aboutir à ce que le résultat se trouve faussé dans les communes très disputées. Dès lors, il serait anormal de reprendre une campagne électorale en vue d'un second tour dans trois mois, voire

plus. Les candidats et les listes pourront avoir changé entre-temps : certains de nos compatriotes ne seront plus présents sur les listes, que cela soit dû à l'épidémie ou à d'autres causes.

Il n'y a aucune raison de sanctuariser le premier tour en faisant comme si les choses se passaient normalement, car ce n'est pas le cas. C'est pourquoi je propose que, pour toutes les communes n'ayant pas eu de candidats élus le 15 mars 2020, les élections municipales soient intégralement reportées – premier et second tours – en mars 2021, en même temps que les élections régionales et départementales.

Nous pourrions tout aussi bien décider de les reporter en septembre ou en octobre 2020. Je propose mars 2021 parce que personne ne sait aujourd'hui à quel moment la situation va revenir à la normale, c'est-à-dire à quel moment la vie démocratique va reprendre son cours dans les 5 000 communes concernées, avec une campagne électorale menée dans les conditions habituelles. Cela conduira à reporter les élections sénatoriales mais, en tout état de cause, il est peu probable que des élections puissent se tenir en juin prochain.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Dans l'avis rendu sur le présent projet de loi, le Conseil d'État a validé le principe de l'organisation en juin 2020 du second tour des élections municipales, l'essentiel étant que le délai entre les deux tours n'excède pas trois mois. Le débat n'est pas complètement tranché entre les constitutionnalistes, certains considérant possible la tenue d'un second tour en juin prochain, d'autres estimant le contraire.

Il est certes possible que l'épidémie nous contraigne à annuler le second tour prévu en juin prochain, si les conditions sanitaires rendent impossible la tenue des opérations électorales avant l'été. Aujourd'hui, sous réserve de l'avis du comité de scientifiques, il semble possible d'organiser un second tour au cours du printemps. C'est pourquoi nous devons pour le moment prévoir que ce sera le cas.

Avis défavorable.

**M. Charles de Courson.** Sur cette importante question, personne ne saurait prétendre détenir la vérité absolue : ce qui est prévu par le texte est-il constitutionnel ou pas ? Pour ma part, je ne voterai pas l'amendement. Cependant, je ferai une proposition. Il me semble qu'il serait sage que le Gouvernement s'engage à saisir le Conseil constitutionnel – soixante députés ou sénateurs pourraient également le faire – afin d'éviter qu'à la suite des opérations électorales qui pourraient se tenir, des contentieux ne surgissent massivement et ne conduisent des avocats à soulever des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Le Conseil constitutionnel pourrait rendre des décisions remettant en cause ce qui semblait acquis.

En tout état de cause, le projet de loi organique fera l'objet d'un contrôle de constitutionnalité : il paraîtrait logique que le Conseil constitutionnel soit également saisi du projet de loi ordinaire afin de consolider la solution – quelle qu'elle soit – qui sera adoptée par le Parlement.

**M. Stanislas Guerini.** Nous devons reconnaître avec humilité que nous sommes actuellement dans l'incapacité de savoir si les circonstances nous permettront d'organiser le second tour des élections municipales au mois de juin prochain. Le dispositif proposé, approuvé par le Conseil d'État, paraît le plus raisonnable. Sur la base d'un rapport rendu au mois de mai, les autorités sanitaires nous indiqueront s'il est possible de tenir le vote en juin. Si c'est le cas, il serait bon que nous le fassions car ce serait la meilleure façon de nous montrer respectueux du choix qu'ont fait les électeurs d'accomplir cet acte démocratique en se déplaçant pour aller voter au premier tour.

À l'inverse, s'il ressort du rapport qu'il n'est pas raisonnable d'organiser le second tour des élections municipales, il faudra le reporter. Je suis cependant défavorable à l'amendement, qui conduirait à programmer dès maintenant l'élection en 2021, sans attendre de savoir quelle sera la situation dans quelques semaines. En d'autres termes, il me paraît sain de prévoir une sorte de clause de revoyure qui nous permettrait de ne prendre une décision qu'au mois de mai, en nous appuyant sur la recommandation des autorités sanitaires.

**M. Raphaël Schellenberger.** Certes, la situation sanitaire a eu un effet sur le premier tour, notamment en raison des annonces du Premier ministre la veille au soir sur l'évolution du risque, qui ont certainement réduit la participation. Mais nos concitoyens se sont tout de même exprimés et nous devons respecter leur choix.

Cependant, il ne faut pas faire n'importe quoi. Le second tour doit absolument rester lié au premier, comme c'est le cas dans la solution d'équilibre imaginée par le Sénat. Nous ne devons pas non plus perdre de vue que les mesures à prendre face à la situation exceptionnelle à laquelle nous sommes confrontés sont, elles aussi, des mesures d'exception.

Notre groupe n'est pas favorable à ce que tous les effets du premier tour se trouvent annulés. D'ailleurs, il faudrait que ce soit le cas sur l'ensemble du territoire, pas seulement là où un second tour est nécessaire. En effet, le vice n'affecte pas le second tour, mais bien le premier. Il serait invraisemblable d'instaurer une inégalité consistant à supprimer ce premier tour à certains endroits et pas à d'autres.

Il est impossible de savoir à quel moment nous sortirons de la crise. Nous devons prendre des précautions quant à la durée maximale pendant laquelle cette situation est tenable. Cependant, nous devons aujourd'hui agir dans le cadre de l'urgence. La date de juin prochain se situe en dehors de ce cadre.

La proposition de M. de Courson est intéressante, car nous devons nous efforcer de sécuriser les actes juridiques pris par les collectivités en sortie de crise. En effet, la relance économique passera par la commande publique et par l'intervention des collectivités territoriales. Si les actes juridiques des collectivités territoriales sont viciés, nous allons ajouter à la crise sanitaire et économique une autre crise économique, liée à l'incapacité de la relance.

**M. Philippe Gosselin.** Comme beaucoup de collègues, je suis attaché à la continuité républicaine. J'entends bien les difficultés auxquelles nous faisons face. Mais il faut cesser les injonctions contradictoires : les conseils municipaux déjà désignés sont-ils élus ou pas ? Les élections sont-elles reportées ou pas ? Je crois que nous avons trouvé un point d'équilibre. Le mois de juin paraît suffisamment proche pour faire bloc avec le premier tour. Si on annulait ce premier tour, en quoi une redite serait-elle plus démocratique, alors que les conditions de sa tenue seront de toutes manières différentes de celles initialement prévues ?

Il me paraît essentiel d'assurer la continuité des grands principes et, aussi, de sécuriser la vie économique et les marchés publics. De nombreux services publics locaux sont dépendants des communes et des intercommunalités. Nous allons avoir beaucoup de mal à nous remettre rapidement de cette crise. Je crois qu'il ne faut pas ajouter de l'insécurité à l'insécurité.

Cela étant, puisque quelques doutes s'expriment ici et là sur la légalité du dispositif, qui risqueraient d'entacher de nombreuses décisions à venir, peut-être, même si cela devait retarder de quelques jours la promulgation des textes et leur effectivité, serait-il sage que le Conseil constitutionnel soit saisi. S'il ne l'est pas par soixante députés ou sénateurs, d'autres autorités ont la compétence pour le faire. Je crois qu'elles se grandiraient en le faisant, afin de sécuriser l'ensemble de nos interventions en cours.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** S'il faut respecter le vote du premier tour et les gens qui sont allés voter, il faut aussi respecter ceux qui ont choisi de ne pas aller voter parce qu'ils éprouvaient des craintes pour leur santé. Ces gens-là se sont vus, par la force des circonstances, privés de leur capacité d'expression. Dans les communes où le résultat électoral du premier tour est clair et net, je ne vois pas de raison de rejouer la partie. Mais dans le cas de ballotages avec des triangulaires ou des quadrangulaires, considérer que le premier tour s'est déroulé dans des conditions normales constitue, à mon sens, une erreur démocratique.

Poursuivant le raisonnement de notre collègue Charles de Courson, je crains que nous ne soyons en train de faire quelque chose d'inconstitutionnel. Les juristes disent des choses contradictoires à ce sujet. Il me paraîtrait normal que le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou celui du Sénat, peut-être le Président de la République, s'engage à saisir le Conseil constitutionnel afin que nous nous assurions du caractère constitutionnel de nos actes. L'urgence à laquelle nous faisons face est la crise sanitaire et économique ; nous devons nous garder de créer un schisme démocratique entre communes voire, comme vient de le dire M. Gosselin, de rendre très fragiles à la fois des résultats électoraux et des décisions administratives à venir. Sur l'aspect électoral, nous disposons de davantage de temps, puisque le Gouvernement et le Sénat ont hier pris la décision – que nous devons nous-mêmes approuver aujourd'hui – de différer la prise de fonction des conseils municipaux nouvellement élus. Nous sommes obligés de faire des choses exceptionnelles ; je ne pense pas que nous devions aller jusqu'à prendre des décisions inconstitutionnelles.

**M. Christophe Bouillon.** L'urgence réside en effet dans la crise sanitaire. Mais nous devons éviter si possible une crise démocratique. Comme l'a rappelé le Conseil d'État, l'élection municipale est une élection à deux tours ; au moment où la décision a été prise d'organiser le premier tour, le second tour était censé se tenir. Il ne faut pas détacher ces deux tours qui participent d'une même élection. Je crois qu'il est important de respecter l'expression démocratique, c'est-à-dire le fait que des millions de Français se sont malgré tout déplacés pour voter.

J'entends l'argument de l'abstention mais, dans certaines communes, la participation a été plus forte que lors des élections de 2014. Il faut d'ailleurs toujours manier cet argument avec beaucoup de précaution : si l'on observe les dernières élections législatives, le niveau d'abstention a été assez élevé, mais personne n'a considéré qu'il fallait les reprendre. Le vote a eu lieu. Il faut pouvoir le respecter en prenant toutes les précautions de sécurité juridique qui s'imposent.

Je rejoins M. Philippe Gosselin sur le fait que nous avons besoin des maires, en ce moment, partout dans les 35 000 communes de France. Ils sont aussi « sur le pont ». J'en connais qui, accompagnés de leur police municipale, font observer sur le terrain les consignes de confinement. D'autres ont organisé dans l'urgence l'accueil des enfants des personnels hospitaliers, ont mis en place des plans de confinement locaux, offrent aux médecins qui les sollicitent les masques dont ils disposent dans leurs propres services municipaux. Nous avons besoin de la continuité républicaine et de ce maillage formidable des 500 000 élus qui répondent présent partout en France. Il ne faudrait pas qu'au-dessus d'eux plane une incertitude terrible. Imaginez la façon dont pourraient s'organiser les rapports entre ceux qui ont été élus dès le premier tour et ceux qui ne l'ont pas été !

Je voudrais enfin demander à Mme la rapporteure si elle peut confirmer – et sur quelle base – les propos qu'elle a tenus dans son intervention liminaire, lorsqu'elle a indiqué que le premier tour des élections municipales était considéré comme définitif dès lors qu'il avait permis à une liste de l'emporter.

**M. Fabien Roussel.** La démocratie doit également être mise au service du combat contre l'épidémie. Elle est impossible à confiner ; nous sommes en train de l'exercer en ce moment, au plan national, dans la diversité de nos opinions. Tous les groupes politiques y travaillent, et c'est important. De la même manière, cette démocratie doit pouvoir vivre localement. Nous sommes le seul pays d'Europe à compter 35 000 communes et 500 000 élus locaux. C'est une richesse et une force inestimable mises au service de la lutte contre l'épidémie, pour mettre en œuvre les décisions de l'État et les directives transmises par les préfets, mais aussi pour organiser les solidarités envers les plus fragiles, et peut-être demain pour organiser des zones d'accueil d'urgence pour les malades, comme le fait, par exemple, localement notre collègue Philippe Vigier dans sa circonscription. Nous allons devoir compter sur eux.

Ce que nous sommes en train de faire risque d'être totalement illisible. Trente mille communes ont élu leurs conseillers municipaux au premier tour ; il faut



pouvoir s'appuyer sur ces 300 000 élus. Il faut pouvoir réunir au plus vite les exécutifs de ces communes afin qu'ils soient mis au service de la lutte contre l'épidémie.

M. Bruno Le Maire a dit hier que 40 % des salariés travaillaient dans des secteurs d'activité essentiels au pays – les soignants, mais aussi les personnels de sécurité, les ouvriers des activités industrielles indispensables, et bien d'autres, qu'ils soient en télétravail ou au front. Je mets les élus locaux au même niveau. Les 300 000 élus locaux représentent 0,7 % des 43 millions d'électeurs ; il faut qu'ils puissent se réunir, même à huis clos, pour délibérer, décider et lutter contre l'épidémie.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Notre travail doit contribuer à renforcer la légitimité des futurs maires élus au premier tour de l'élection du 15 mars, et non à les fragiliser de quelque manière que ce soit.

Selon l'avis du Conseil d'État, si une liste a été élue le 15 mars, l'élection est acquise et le nouveau maire confirmé, y compris si l'on venait à statuer sur un report du second tour pour les communes qui ne sont pas dans ce cas. Cette position a été répétée par le ministre de l'intérieur lors des débats de cette nuit au Sénat. Le premier tour gagné est acquis ; si le second tour était reporté au-delà de cet été du fait de l'avis du comité scientifique, le premier tour indécis se verrait quant à lui certainement annulé.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CL59 de M. Jean-Christophe Lagarde.*

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Un large consensus semble se dégager pour considérer que, si les élections ne peuvent avoir lieu d'ici à l'été, il faudra reprendre le premier tour. Je préférerais que ce soit inscrit dès maintenant dans la loi. Cela nous permettrait d'acter le fait que, si l'élection n'avait pas lieu avant l'été, les opérations électorales des 5 000 communes concernées seraient recommencées. De fait, cela va créer une disparité de situations. Mais c'est le contexte qui nous l'impose. À force de regarder les événements se dérouler, on finit par perdre le fil du raisonnement. Puisque nous sommes d'accord sur ce point aujourd'hui, actons-le !

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Comme je viens de l'expliquer, le premier tour est acquis s'il a été remporté le 15 mars. L'ensemble du scrutin se verra annulé dans les communes où aucun candidat n'a été élu dès le premier tour si le second ne peut avoir lieu au printemps. Si tel est l'esprit de votre amendement, il est satisfait puisqu'il correspond à l'avis du Conseil d'État et aux explications données par le ministre de l'intérieur au Sénat. En revanche, si vous demandez à ce que tout le premier tour soit annulé, nous ne sommes pas d'accord.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Ce n'est pas ce que je demande.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Votre amendement est donc bien satisfait.

**M. Philippe Gosselin.** Pourriez-vous être plus précise ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** C'est la lecture de l'avis du Conseil d'État qui nous permet de l'affirmer. Il dit que le second tour ne peut être reporté que dans des circonstances exceptionnelles, qu'il décrit, et que cela doit se faire dans un délai raisonnable. Le report au mois de juin constitue un délai raisonnable ; à l'inverse, un délai plus long ne le serait pas.

**Mme Coralie Dubost.** Il serait préférable que nous ayons cette discussion en séance publique pour échanger avec le Gouvernement.

**Mme Delphine Batho.** Le problème de cet amendement est celui de la date qu'il propose puisqu'il suggère de coupler les élections municipales avec d'autres, par exemple le scrutin régional.

**M. Philippe Gosselin.** Attention à l'effet domino ! Si les élections ne peuvent se dérouler en juin, on se retrouve dans le plus grand flou à l'automne. En septembre doivent avoir lieu des élections sénatoriales – maintenues à ce stade. Au printemps prochain doivent se tenir les élections départementales et régionales. Il serait temps de clarifier notre organisation et de cesser de tergiverser, en tenant compte non seulement de la réalité mais aussi des contraintes juridiques, à moins que l'on considère que la vie démocratique s'arrête dans ce pays !

**M. Charles de Courson.** Cet amendement soulève une vraie question. Le texte ne dit rien de la situation où les élections ne pourraient se tenir d'ici juin. Je ne partage pas la solution proposée par Jean-Christophe Lagarde mais elle a le mérite de combler un vide. Dans l'hypothèse où rien ne pourrait se faire avant le 30 juin, il faudrait refaire un premier et un second tours dans les communes de plus de mille habitants où les conseillers municipaux n'ont pas été élus. Quant aux communes de moins de mille habitants, il y a celles qui ont déjà élu une partie du conseil : dans ce cas, faut-il conserver les conseillers élus et ne procéder qu'à l'élection des sièges restant à pourvoir ? Le texte du Gouvernement n'en dit rien.

L'interprétation de l'avis du Conseil d'État par la rapporteure est qu'il faudrait refaire la totalité des élections. Mais ce n'est pas dit. Et jusqu'à preuve du contraire, ce n'est pas le Conseil d'État qui fait la loi.

**M. Raphaël Schellenberger.** Le Gouvernement et le Sénat considèrent ce projet de loi comme un texte censé répondre à une situation d'urgence, fondé sur l'hypothèse que la crise va durer un certain temps, mais qu'on pourrait en sortir avant l'été. Cette hypothèse vaut pour la situation sanitaire, économique et institutionnelle. Si elle se révélait inexacte, les conséquences s'en ressentiraient donc au plan sanitaire, économique et institutionnel. Mais nous aurons le temps d'en rediscuter. Aujourd'hui, l'urgence consiste à donner au Gouvernement les moyens d'agir.

Je suis un peu surpris, voire agacé, de l'insistance avec laquelle certains se focalisent sur les enjeux politiques et électoraux alors que personne n'envisage qu'on ne soit pas sorti de la crise en juin quand il s'agit des questions sanitaires ou économiques. Nous faisons tout pour conserver les résultats du premier tour. Si, en mai, on considère que ce n'est pas possible, nous aurons le temps d'en reparler. Je considère que la position adoptée par le Sénat offre un équilibre auquel il ne faut pas toucher.

**M. Bertrand Pancher.** En cas de crise, les grandes décisions – et les décisions électorales en sont – ne peuvent être prises que sur la base d'un consensus, dans le respect de la Constitution évidemment. Je ne crois donc pas que l'on puisse décider à quelques-uns de l'annulation ou non des élections, même si nous représentons ici nos groupes politiques.

À chaque jour suffit sa peine, et nous aurons tout loisir, le moment venu, de procéder à un nouveau tour de table des formations politiques, en tenant compte de la position du Conseil constitutionnel.

**Mme Isabelle Florennes.** Il est difficile de légiférer quand les temps sont incertains. Mais l'avis du Conseil d'État me semble assez facile à interpréter puisqu'il est indiqué que, si la situation nous contraint à prolonger les mesures d'urgence sanitaire et rend impossible l'organisation du second tour avant l'été, « *il appartiendra aux pouvoirs publics de reprendre l'ensemble des opérations électorales dans les communes où les conseils municipaux sont incomplets* ». C'est sage et de bon sens.

**M. François Pupponi.** L'enjeu de l'amendement de M. Jean-Christophe Lagarde porte sur ce qui doit ou non figurer dans la loi. Selon moi, les Français ont besoin de clarté, dans une situation par ailleurs extrêmement anxiogène. Il faut donc affirmer très officiellement qu'on tentera d'organiser le second tour avant l'été et que, si cela se révélait impossible, les élections seraient annulées. Cela sera clair pour tout le monde, pour les électeurs comme pour les candidats. Il sera bien temps, ensuite, de savoir si les élections sont reprogrammées en décembre 2020 ou en 2021. Je ne parle naturellement ici que des communes qui n'ont pas été au bout du processus électoral. Nous sommes tous d'accord sur le fond ; la question est de savoir si on l'inscrit dans la loi. J'y suis, pour ma part, favorable.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Ce n'est pas moi qui ait choisi que l'on commence nos débats par les questions électorales, et j'aimerais donc que l'on évite les procès d'intention.

Pour ce qui concerne mon amendement, il peut parfaitement être sous-amendé. Si j'ai suggéré de coupler les élections, ce n'est pas pour le plaisir de rallonger indéfiniment les délais mais parce que les scientifiques nous expliquent qu'après la vague du printemps, nous avons un risque de nouvel épisode à l'automne. On peut fort bien choisir une autre date, que le Premier ministre peut fixer par décret. Mais, puisque l'avis du Conseil d'État est clair, je ne vois pas

pourquoi cela ne serait pas inscrit dans la loi afin d'éviter de nouveaux débats et de nouvelles interprétations au prochain trimestre si, malheureusement, la crise sanitaire ne nous permet toujours pas d'organiser ces élections. Je n'ai pas de problème à ce que l'amendement soit réécrit, mais tout le monde doit savoir où l'on va.

**M. Philippe Gosselin.** Il ne faudrait pas oublier les incidences sur les intercommunalités : une grande partie de la commande et des marchés publics, de l'organisation du quotidien – ordures ménagères, eau, assainissement, etc. – relève d'elles. Il faut penser à cet effet boule de neige !

**Mme Coralie Dubost.** Il y aura un avant et un après cette crise. Il est évident que tout ce qui avait été enclenché avant ne sera plus traité de la même façon à l'avenir, quelle que soit la date de sortie de la crise. Les choses ne s'envisageront plus de la même façon : ni sur le plan économique, ni sur le plan social, ni peut-être sur le plan démocratique.

L'avis du Conseil d'État est très clair et je conçois que certains aient envie d'inscrire ses conclusions juridiques dans la loi. Pour autant, il faut se garder de préempter l'avenir puisque nous sommes dans l'incertitude. Nous prenons aujourd'hui des décisions urgentes, pour un temps donné. Nous verrons, au terme de ce délai, ce qui peut être envisagé. Mais il serait prématuré de statuer aujourd'hui. Nous serions dans le domaine de la pure spéculation.

**M. Boris Vallaud.** S'il fallait écrire dans la loi toutes les interprétations du Conseil d'État, il nous faudrait sans doute mentionner celle qui consiste à sanctuariser le premier tour des élections pour les conseils intégralement élus. Ce n'est pas le choix qui a été fait. Le Sénat est parvenu à un point d'équilibre. Je suis d'avis que nous en restions là. Peut-être le Président de la République pourrait-il, de son côté, saisir lui-même le Conseil constitutionnel pour qu'il nous assure de la sécurité juridique des différents dispositifs ?

**M. Stanislas Guerini.** Les organisations politiques, les groupes parlementaires et les associations d'élus se sont réunis autour du Premier ministre ces derniers jours. Nous ne pourrions pas faire l'économie d'une telle concertation lorsque nous aurons l'avis des instances sanitaires sur la possibilité de tenir le second tour au mois de juin, car nous aurons besoin de consensus. À ce stade, il me semble prématuré d'inscrire dans la loi la tenue de nouvelles élections s'il n'était pas possible de le faire au printemps.

**M. Bertrand Pancher.** Notre collègue Stanislas Guerini a parfaitement raison : si nous souhaitons travailler dans un esprit d'unité nationale en cette période de crise, nous ne pouvons prendre de telles décisions sans recueillir l'approbation des grandes formations politiques. Les partis politiques et les groupes parlementaires ont été consultés par le Premier ministre. Nous avons trouvé un accord pour tenir compte du résultat du premier tour et pour organiser le second tour en fonction des possibilités matérielles. Nous devons naturellement respecter la

Constitution, mais je me refuse à prendre des décisions sur la tenue éventuelle de nouvelles élections municipales avant qu'une telle consultation préalable ne se soit tenue.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Je vous renvoie au point 7 de l'avis du Conseil d'État, que nous a lu Mme Isabelle Florennes. Les opinions sont partagées sur l'opportunité d'inscrire ces dispositions dans le texte. Il conviendra, en séance publique, de demander au Gouvernement son intention dans l'hypothèse où le comité de scientifiques estimerait nécessaire de reporter les élections au-delà de l'été.

Je demande donc le retrait de cet amendement ; à défaut, avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je suspends la séance pour une heure. Elle reprendra à quinze heures sur les amendements CL85 et CL12.

\*

\* \*

## 2. Seconde réunion du vendredi 20 mars 2020

Lien vidéo :

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

*La Commission poursuit l'examen des projets de loi, organique et ordinaire, adoptés par le Sénat, d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (n° 2762 et 2763) (Mme Marie Guévenoux, rapporteure).*

*Elle est saisie, sur la loi ordinaire, des amendements identiques CL85 de la rapporteure et CL12 de Mme Panot.*

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** J'ai longuement expliqué les motifs de mon désaccord avec le Sénat concernant la date limite de dépôt des candidatures pour le second tour des élections municipales. Je ne vois pas quelle raison impérieuse voudrait que nous accélérions ainsi le processus : aucune règle constitutionnelle n'impose un délai minimal ou maximal à partir du premier tour. C'est la pratique, plutôt que le droit, qui impose un dépôt des listes le mardi lors d'un entre-deux-tours limité à une semaine.

La logique plaide pour que nous fixions les règles relatives aux candidatures des premier et second tours respectivement en fonction de la date de l'un et de la date de l'autre. J'aurais pu comprendre le souhait de fixer une date dans la loi plutôt que de la renvoyer à une ordonnance comme le prévoit l'article 2 du projet de loi.

Nous pourrions sans doute nous entendre en commission mixte paritaire autour d'une proposition plus raisonnable.

**Mme Danièle Obono.** Pour nous, la priorité doit être la meilleure protection possible des citoyens, des salariés et des élus. À cette fin, il faut éviter de les exposer aux risques de contamination tout en maintenant la continuité démocratique. Réunir les conseillers municipaux dans un délai court n'est pas cohérent avec cette préoccupation. Cela participe, au contraire, à la confusion entretenue par les injonctions contradictoires appelant à tous rester confinés, sauf certains salariés de secteurs économiques non-essentiels.

Parce qu'il s'agit d'un impératif de protection des citoyens et que le report de ces réunions ne remet pas gravement en cause le fonctionnement démocratique, il ne nous semble pas nécessaire d'imposer le dépôt des listes dans ces délais. Nous actons la tenue du premier tour, quand bien même notre avis ne nous a pas été demandé. Il ne nous semble pas que reporter le dépôt des listes pose un problème démocratique, d'autant que dans beaucoup de cas, les majorités sortantes ont été reconduites. Nous devons tous respecter les consignes sanitaires, c'est pourquoi nous proposons de supprimer cet alinéa introduit par le Sénat.

**M. Charles de Courson.** Madame la rapporteure, vous dites que la fixation de la date limite de dépôt procède de la pratique, mais elle figure dans le code électoral : le mardi, à 18 heures. Il faut donc absolument fixer une date.

Si les élections peuvent se tenir en juin – soyons optimistes –, le code électoral imposera le délai de dépôt des listes au mardi précédent le scrutin. L'avantage de la solution proposée par le Sénat est de nous éviter trois mois de tractations d'ici-là. À moins que vous ne considériez que tout le processus sera annulé, car il ne sera pas possible de tenir le scrutin en juin, mais ce n'est pas l'hypothèse que vous évoquiez ce matin. On peut toujours discuter pour pousser huit jours au-delà du 31 mars, mais il faut arrêter une date qui ne soit pas trop éloignée de celle du premier tour.

**M. Raphaël Schellenberger.** Le principe de ce texte est de préserver les résultats du premier tour et leurs effets, qui constituent la donne du second tour. Ce point d'équilibre posé par le Sénat me semble d'autant plus pertinent que des questions techniques de droit électoral restent ouvertes, notamment concernant les comptes de campagne. Même en période de crise sanitaire, la vie politique et la campagne électorale continuent, y compris sans contact physique, par des moyens dématérialisés.

Par ailleurs, les délais inscrits dans le texte interrogent. Le 10 mai est la date fixée pour décider si le scrutin pourra se tenir un mois et demi plus tard ; retenir le 30 mai serait peut-être suffisant pour une élection au 20 juin.

Enfin, madame la rapporteure, la situation d'urgence nous impose de légiférer rapidement. Le Sénat a trouvé un compromis, qui par essence ne peut satisfaire tout le monde, mais la majorité doit parfois l'entendre. Pour agir vite, nous

devons nous accorder sur le texte du Sénat. Dans le cas contraire, vous devrez assumer la responsabilité d'avoir refusé d'agir rapidement en adoptant le projet de loi conforme, et d'avoir allongé la procédure législative de deux ou trois jours au lieu de donner au Gouvernement les moyens d'agir.

**M. Christophe Bouillon.** Ce qui détermine le dépôt des listes, le choix de les fusionner ou de les maintenir au second tour, ce sont les résultats du premier tour. Puisque la décision a été prise de conserver les résultats du premier tour, rien n'empêche de constituer les listes qui devront concourir au second dans le délai proposé par le Sénat. C'est matériellement possible sans contrevenir aux règles de confinement, et une fois que ce sera fait, nous pourrons nous concentrer sur l'effort qui nous est demandé.

Nous discutons d'une loi d'urgence. Une manière très simple de l'adopter dans les plus courts délais est de la voter dans les termes du Sénat. Il a été saisi en premier car ce projet concerne les collectivités territoriales, et il faut reconnaître la sagesse des sénateurs qui ont débattu et ont su revenir sur leurs propositions lorsque le Gouvernement leur en a fait la demande. Ainsi, de nombreux sénateurs souhaitaient procéder à l'installation aussi rapide que possible des élus désignés dès le premier tour, mais ils ont entendu les arguments du Gouvernement à l'encontre de cette option.

Pour répondre à l'urgence tout en maintenant les garanties démocratiques, nous devons maintenir l'équilibre trouvé par le Sénat. Il serait terrible que l'histoire retienne que nous avons achoppé uniquement sur la date du 31 mars, alors qu'il y a bien d'autres questions essentielles. L'urgence nous impose d'accepter un compromis républicain et démocratique.

**M. Stéphane Peu.** Je partage l'avis de MM. Bouillon et Schellenberger : il n'y a pas de raison sanitaire de reporter le délai de dépôt des listes, qui est possible de manière dématérialisée.

La question est donc politique. L'exigence démocratique impose le respect des résultats du premier tour et, quelle que soit la date du second tour, il doit être en relation avec ces résultats. Il ne serait pas raisonnable d'imposer le passage en commission mixte paritaire pour ce seul motif, qui n'a pas de fondement valable. L'argumentation de la rapporteure n'est pas solide du point de vue de la prévention sanitaire, et elle n'est pas conforme à notre droit – plutôt qu'à nos pratiques.

Enfin, je crois savoir que le Premier ministre lui-même a déjà déposé sa liste pour le second tour à l'élection municipale du Havre. L'exemple vient d'en haut.

**M. Stanislas Guerini.** Notre volonté de converger est pleine et entière. Sur cette question de la date de dépôt des listes, je ne fais aucun procès à quiconque. Nous partageons le souhait de ne pas entrer dans une phase de tractations politiques dans cette période où toutes nos forces doivent se consacrer à la gestion de la crise sanitaire. L'esprit de concorde s'est aussi manifesté lors de l'examen du texte au

Sénat : le Gouvernement comme les sénateurs ont accepté des concessions pour trouver des équilibres.

Pour autant, ce serait une erreur profonde d'obliger l'intégralité des candidats à déposer leur liste dans les jours qui viennent. Du point de vue sanitaire et pratique, nous savons tous que, dans les semaines qui viennent, la propagation du virus est inéluctable. Le nombre de personnes atteintes par le virus, qui verront des membres de leurs familles affectés ou qui connaîtront des décès sera malheureusement extrêmement important. Des colistiers et des têtes de liste dans de grandes villes, tels que MM. Christian Estrosi ou Joël Bruneau, ont été atteints.

Il n'est pas raisonnable de demander un dépôt des listes dans les jours qui viennent. Un grand nombre de candidats m'indiquent qu'ils ne souhaitent pas entrer prochainement dans une logique de tractation. Imaginer, en cette période, que les formations politiques puissent consacrer leur énergie à négocier des accords n'aurait aucun sens. Pour ma part, je ne conçois pas d'annoncer la semaine prochaine des accords ou des fusions de listes. Je suis responsable d'une formation politique, et j'ai mobilisé 100 % de mon énergie, ces derniers jours, à préparer ce projet de loi, pas aux élections municipales.

Ce serait d'autant moins raisonnable que l'incertitude plane sur la date du deuxième tour. Bien sûr, nous souhaitons tous que celui-ci puisse se tenir fin juin : cela signifierait que nous aurions vaincu le virus et que nous serions sortis de la crise sanitaire. C'est pourquoi une solution de compromis me semble d'attendre la remise du rapport sanitaire, pour évaluer collectivement s'il est possible de tenir le scrutin en juin. Si tel est le cas, dans les quarante-huit heures qui suivent, les listes pourront être déposées.

Nous avons échangé en amont sur le sujet, y compris avec les sénateurs. Si nous n'aboutissons pas à un texte conforme – ce qui serait certes souhaitable –, nous pourrions trouver un accord en commission mixte paritaire.

**Mme Delphine Batho.** Je soutiens les amendements de la rapporteure et de La France insoumise. Ils sont de bon sens pour deux raisons : dans la situation actuelle, les opérations électorales sont suspendues. Or, le dépôt des candidatures ouvrirait la campagne électorale du second tour. C'est complètement surréaliste dans la situation d'urgence sanitaire ! Nous devrions pourtant être vaccinés après les débats sur la tenue même du premier tour... Je ne comprends pas votre obsession de déposer à tout prix ces listes. Il n'y a ni masques, ni gel hydro-alcoolique dans les hôpitaux, mais la date de dépôt des candidatures pour le deuxième tour des élections municipales monopolise le personnel politique. Ce n'est pas sérieux !

En outre, vous raisonnez en estimant que le scrutin aura lieu en juin. Rien n'est moins sûr ! Or, le dépôt des candidatures ne peut être décorrélé de la possibilité de tenir ce deuxième tour. S'il fallait tout refaire, y compris le premier tour, vous porteriez atteinte à la sincérité du vote.



**M. Ludovic Pajot.** Je soutiens également l'amendement de la rapporteure. La crise sanitaire est grave et la priorité n'est pas de déposer les listes d'ici à mardi prochain.

Quant à envisager la dématérialisation de l'opération de fusion des listes, certains colistiers n'ont pas internet ni même accès à un ordinateur ! Nous nous devons de protéger la santé de nos compatriotes, et non de nous recroqueviller sur des considérations politiques.

**Mme Sophie Auconie.** La véritable priorité, c'est d'examiner les dispositions relatives à l'état d'urgence sanitaire, non celles concernant l'organisation des élections municipales. Lorsque celle-ci aura basculé au titre III, laissant la place du titre I<sup>er</sup> à l'état d'urgence, notre regard changera. M. Charles de Courson tient toujours de sages propos, mais à situation exceptionnelle – ô combien –, pratiques exceptionnelles. Nous devons porter un regard particulièrement novateur et tenter de trouver des solutions en conséquence.

Comme Mme Batho, je ne vois pas pourquoi on figerait le dépôt des listes de second tour à une date aussi proche. M. Guerini l'a rappelé, certains candidats sont touchés, directement ou indirectement, par la maladie et ne sont pas dans une situation optimale pour fusionner ou déposer leur liste. Quand nous aurons la date du deuxième tour, rien ne nous empêchera de prévoir le délai de dépôt des listes. Il faut clarifier la situation mais il n'est pas sérieux de procéder comme le propose le Sénat !

**M. Boris Vallaud.** Nous aurions moins donné le sentiment d'être obsédés par le sujet si l'ordonnancement du projet de loi avait été différent. Nos débats en séance publique permettront probablement d'y remédier.

Notre groupe n'a pas déposé d'amendement, considérant qu'un point d'équilibre avait été trouvé au Sénat où les débats ont été exigeants et de qualité. Le compromis, l'unité ne peuvent pas être à sens unique. Chacun doit faire des efforts ; nous en faisons sur d'autres articles du projet de loi qui ne nous réjouissent pas ou qui ne suscitent pas notre pleine adhésion.

Certaines listes ont déjà été déposées. Même si un responsable de parti estime que ce n'est pas son sujet, les tractations et les discussions ont parfois lieu avant le premier tour – chacun conçoit sa stratégie au-delà de ce premier tour. Ce n'est pas parce que vous laisserez trois mois qu'il n'y aura pas trois mois de palabres et de négociations politiques. Du reste, il arrive que des candidats meurent, parfois même avant le premier tour – c'est le cas dans la ville où se situe ma permanence. Tout cela est prévu par le code électoral.

Je le répète : le compromis et l'unité ne peuvent se réaliser systématiquement sur les bases de la majorité. Nous devons les construire ensemble et, dans une situation d'urgence, montrer notre capacité à aboutir à un vote conforme. Un résultat contraire serait incompréhensible. Compte tenu du travail du

Sénat hier soir, nous étions plutôt venus dans cet état d'esprit, mais l'ouverture d'une séance demain semble me démentir...

**M. Jean-Paul Lecoq.** Quand je suis allé déposer ma liste mardi midi, j'ai eu l'impression que tous les candidats en compétition au deuxième tour dans l'arrondissement du Havre étaient présents à la sous-préfecture. Personne ne savait encore si les listes devaient être déposées avant 18 heures – ni le préfet ni les services n'avaient transmis d'information. Dans notre arrondissement, je ne sais donc pas s'il reste des listes à déposer – sans doute très peu, voire aucune...

Le compromis trouvé par les sénateurs, auxquels nous pouvons faire confiance pour leur regard singulier sur la vie communale, est satisfaisant, y compris du point de vue technique – notamment sur les questions essentielles de sécurité. Si l'on veut que les gens puissent se concentrer et ne soient pas en campagne électorale jusqu'au deuxième tour, il est sage de figer la situation au plus vite. Si cela avait été fait mardi, la question aurait été réglée. Cela s'est malheureusement joué à quelques heures...

Donner un peu de temps, c'est bien, mais aller jusqu'à deux ou trois mois serait remettre complètement en cause l'élection. L'idée est là, même si on ne le dit pas. S'il faut reprendre les opérations électorales dans leur intégralité, nous le ferons, mais libérons les esprits des uns et des autres afin qu'ils puissent concentrer leurs forces à combattre avec nos concitoyens, à les motiver et à faire en sorte que le confinement soit une réalité absolue. L'Association des maires de France est favorable à la rédaction proposée par le Sénat. Il serait sage d'aller dans le même sens.

**M. Philippe Gosselin.** Contrairement à ce que dit Mme Delphine Batho, il ne s'agit pas de monopoliser les débats. Simplement, le titre comprenant ces dispositions est le premier du projet de loi.

En outre, il ne s'agit pas que des élections municipales ; il s'agit aussi de l'organisation décentralisée de la République : près de 36 000 communes maillent le territoire, et près de 5 000 d'entre elles s'interrogent sur un processus électoral qui avance ou qui recule selon les jours. Il faut le clarifier et ne pas laisser le temps filer parce que c'est aussi celui des petites manœuvres.

Le processus électoral doit être respecté. Les listes sont normalement déposées le mardi qui suit le premier tour à 18 heures, et la campagne électorale ne dure que trois jours jusqu'au vendredi à minuit. Je crois qu'on peut parfaitement clarifier les choses. Cela éviterait de se bagarrer et on pourrait mettre cette question de côté en sachant qui connaîtra une triangulaire, une quadrangulaire ou autre. On est donc tranquille, sauf si vous pensez en réalité que les élections municipales ne pourront pas avoir lieu avant le 30 juin. Si vous faites ce pari, c'est assez audacieux et je m'en inquiète.

Avec ce chantage à la commission mixte paritaire sur un sujet qui peut paraître secondaire à nos concitoyens alors que nous devons prendre des mesures

sanitaires d'urgence et soutenir nos entreprises en difficulté, alors que nos concitoyens sont malades et que certains meurent, vous ne mettez pas le bien commun au premier plan. Je vous le dis comme je le pense !

**M. Bertrand Pancher.** Faisons attention à ne pas donner le sentiment que c'est une logique de petites manœuvres qui l'emporte ! Je vous crois sincères, chers collègues, mais vous n'empêchez pas une telle idée de se propager. Le Sénat, représentant des collectivités locales, a pris une décision : les électeurs ont tranché au premier tour et, si on considère que le suivant n'est pas remis en cause, il faut évidemment figer les résultats. Nous serions bien inspirés d'adopter une position se rapprochant de celle-ci.

Pour des raisons sanitaires, on n'est peut-être pas à quelques jours près. Mais si on repousse le délai de dépôt des listes jusqu'à la fin de la période envisagée, je le dis franchement : c'est ce qui restera de nos débats. Ce serait dommage car nous avons envie, comme tout le monde, que notre pays réussisse à traverser la crise porté par un sentiment d'unité nationale. Nous voulons être aux côtés de la majorité mais il faudrait vraiment que vous favorisiez un consensus sur ce point.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Je l'ai dit ce matin : à force de s'adapter aux circonstances, on finit par perdre le fil du raisonnement. Rendons-nous compte de ce que nous sommes en train de faire : parce qu'il y a un désaccord entre le Sénat et la majorité à l'Assemblée nationale, ce débat va retarder de quarante-huit heures la possibilité, pour le Président de la République ou plutôt pour le conseil des ministres, de déclarer l'état d'urgence sanitaire. Voilà la réalité ! Et quelle est l'origine du problème ? Le fait qu'on a décidé d'organiser un second tour sur les résultats du premier, hypothétiquement dans trois mois.

Les deux raisonnements qui ont été tenus peuvent s'entendre. Mme Batho a raison de demander à quoi sert de fixer une date tant qu'on ne sait pas si les élections pourront avoir lieu, et de souligner l'impact potentiel que cela aurait sur des élections qui se tiendraient dans six mois si le premier tour devait être recommencé. Vous allez figer la situation électorale alors que les listes qui auront fusionné ne seront peut-être pas ensemble le coup suivant. L'idée d'organiser le second tour dans trois mois sans qu'on sache s'il aura lieu et, partant, comment les listes doivent être déposées, me paraît lunaire ! Pire encore, M. Guerini a souligné, à juste titre, qu'on ne peut pas exclure le décès de candidats têtes de listes, seuls habilités à déposer celles-ci entre les deux tours. Qu'une telle éventualité intervienne avant le 31 mars, ou plus tard dans la seconde hypothèse, et la liste concernée ne pourra plus se présenter. On nous répète que le second tour aura lieu là où l'élection n'a pas été acquise au premier tour et qu'on pourra fusionner les listes. Que la date retenue soit le 31 mars ou qu'elle soit plus tardive, le problème est exactement le même ! C'est tout aussi incohérent et bizarre – pour rester poli.

Ce qui importe avant tout, c'est que les titres suivants du projet de loi soient adoptés rapidement et que l'état d'urgence sanitaire puisse être déclaré. Or, lors de la dernière Conférence des Présidents, le président de l'Assemblée nationale a

envisagé que la commission mixte paritaire ne soit pas conclusive si l'on adopte l'amendement de la rapporteure. On retarde donc de quarante-huit heures la déclaration de l'état d'urgence sanitaire. Franchement, la raison voudrait qu'on n'empêche pas la commission mixte paritaire d'être conclusive. Si elle se tient demain matin, cela ne sera pas un drame national. Mais au moins faut-il ne pas créer un blocage politique, pour ne pas dire politicien – car il s'agit bien d'une préoccupation électorale et même électoraliste – en suivant un raisonnement qui ne me paraît tenable ni constitutionnellement ni démocratiquement. Je pense qu'il faut faire attention à cette question et je me permets de lancer un appel solennel. Quelle image aurions-nous ? Elle serait, cette fois, méritée...

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Tout le monde peut s'exprimer sur cet article. Mais j'invite à aller vite afin que nous puissions examiner ensuite les autres parties du texte. Je ne veux priver personne de son droit de parole. J'en appelle à votre esprit de responsabilité.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Le droit électoral laisse, en temps normal, quarante-huit heures pour le dépôt des listes en vue du second tour. C'est très court. Ce qui est prévu pour le moment – le 31 mars – permettrait de se rapprocher le plus possible des conditions normales. On figerait la situation et on passerait à autre chose. Si les élections ne pouvaient pas, finalement, avoir lieu avant le 30 juin, on rebattrait les cartes et on recommencerait tout à zéro. On fixe un délai parce qu'on prévoit que les élections pourront se dérouler. Si on pense qu'elles n'auront pas lieu, alors il faut ne rien prévoir du tout – ni la date du 31 mars ni celle du 30 juin.

**Mme Isabelle Florennes.** Je souhaite que l'on puisse envoyer un message cohérent. Lorsque le comité de scientifiques remettra un rapport au Parlement, à la mi-mai, nous saurons un peu plus ce qu'il en est de l'urgence sanitaire dans notre pays. Nous pourrions fixer en conséquence la date du scrutin et celle du dépôt des listes. Figurer les choses alors qu'on ne sait pas quelle sera la situation sanitaire, cela me paraît impossible.

Les communes peuvent fonctionner, heureusement, même si 5 000 d'entre elles n'ont pas encore leur nouvel exécutif. Dans ma commune, le maire, qui ne se représentait pas, est présent sur le terrain pour répondre à l'urgence sanitaire – je pense en particulier au nettoyage et aux missions de police. Les arrêtés nécessaires sont pris par des personnes compétentes et parfaitement conscientes que l'urgence est de gérer la crise sanitaire. Chez moi, aucun élu ne m'a demandé, en cinq jours, la date de dépôt des listes pour le second tour. Arrêtons ce débat et essayons de trouver un accord en séance publique !

**Mme Coralie Dubost.** Je soutiens pleinement les amendements identiques.

La tonalité de ce débat, en très fort décalage avec ce que vivent nos concitoyens, me stupéfie. Vous voulez figer absolument la situation au 31 mars alors qu'on voit bien ce qui s'est passé depuis une semaine. Qui aurait imaginé, il y a dix jours, que l'on aurait besoin de prendre autant de décisions en si peu de temps

et de demander aux Français de changer de vie à ce point ? On a dû fermer les écoles et les universités, confiner nos concitoyens et faire cesser une partie de l'activité économique. Chacun a vu sa mission remise en cause, soit parce qu'il a fallu travailler deux fois plus – je pense aux soignants, aux pompiers, aux routiers, au secteur de l'agroalimentaire et aux caissiers, grâce à qui on nourrit tout le monde – , soit parce que des gens ont dû œuvrer à domicile, voire arrêter leur activité, et en assumer toutes les conséquences matérielles et pratiques. Quand on est chef d'entreprise et qu'on a des salariés, on a des inquiétudes. Pour nos concitoyens, ce qui est intéressant dans ce texte, ce sont les titres II et III qui permettront de les accompagner.

La plupart de nos concitoyens ont accepté, quelles que soient leurs missions, de remettre en cause ce qu'ils ont l'habitude de faire, et nous en serions, de notre côté, incapables ? Cela ne me paraîtrait ni cohérent ni décent !

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je vais vous redonner la parole, Monsieur Peu, même si vous l'avez déjà eue, vous faites comme vous voulez...

**M. Stéphane Peu.** Je veux bien que vous nous fassiez la leçon, mais cette discussion, à mes yeux totalement surréaliste au regard de l'urgence sanitaire dans notre pays, n'a d'autre origine que la décision de La République en marche de déposer un amendement qui remet en cause ce que le Sénat a proposé cette nuit. Ce débat ne devrait pas avoir lieu : retirez votre amendement et passons à la suite !

**M. Charles de Courson.** Pourquoi votre amendement, madame la rapporteure, est-il inutile et dangereux ? Tout d'abord, si l'échéance du mois de juin ne peut pas être respectée, ce que vous proposez ne sert à rien : une nouvelle loi fixera de nouvelles dates. Ensuite, si nous adoptons votre amendement, c'est la règle actuelle qui continuera à s'appliquer : depuis mardi dernier, à 18 heures, on ne peut plus déposer de listes. Ceux qui l'ont fait pourront-ils « retirer leurs billes » ? C'est une question à laquelle on ne sait pas répondre – je pense néanmoins qu'elle sera négative.

Par ailleurs, comme l'ont souligné beaucoup de collègues, nous allons retarder les choses de deux jours. À quoi joue-t-on ? On ferait mieux de se caler sur le Sénat. Il y a d'autres questions à traiter. Les arguments qui ont été évoqués, notamment sanitaires, ne tiennent pas. C'est la tête de liste qui fait le dépôt. Pensez-vous qu'il est compliqué d'aller à la sous-préfecture pour s'en occuper ? Beaucoup l'ont déjà fait.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Avant de donner la parole à la rapporteure et de passer au vote, je souhaite répondre à M. Peu.

Premièrement : je ne fais pas la leçon. Je préside la commission des Lois. J'organise les débats, ce qui est légèrement différent.

Deuxièmement : avec la rapporteure et d'autres, depuis trois jours, nous échangeons inlassablement avec le Sénat pour parvenir à un compromis, ce que

nous avons réussi à faire sur la quasi-totalité des points grâce à un dialogue fructueux, nourri et poussé. Malheureusement, nous ne sommes pas parvenus à rapprocher les positions sur ce point-là. Il est donc normal que nous exprimions aujourd'hui notre position en commission des Lois.

Troisièmement : je n'ai pas entravé le débat puisque j'ai donné la parole à plus de quinze orateurs !

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Nous constatons combien cette question n'est pas anodine. Nous voulons tous éviter que les Français qui écoutent nos débats considèrent que nous ne serions pas complètement investis dans le règlement de la crise sanitaire et que nous nous soucierions uniquement du dépôt des listes. La sincérité de tous me semble évidente. Je ne souhaite pas que nous nous focalisions sur un point juridique puisqu'il n'y a pas de précédent et que la situation que nous connaissons est inédite. C'est à nous qu'il appartient de décider de ce que nous voulons faire.

**M. Philippe Gosselin.** Dans le respect du droit.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Naturellement, mais il me semble que c'est le cas de nos propositions. Mon inquiétude, partagée par des collègues de la majorité et de l'opposition, c'est qu'en ouvrant un débat sur le dépôt des listes le 31 mars, les Français risquent de nous juger négativement, comme l'a dit Mme Delphine Batho, et déconnectés de la réalité.

**M. Philippe Gosselin.** Vous nous menacez pourtant d'une commission mixte paritaire qui nous retardera de deux jours !

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** C'est le Sénat qui a introduit la disposition arrêtant au 31 mars le dépôt des listes, pas nous ! Je respecte parfaitement son travail, comme vous avez pu le constater avec l'ouverture dont j'ai fait montre, mais le problème n'est pas là. Il s'agit de ne pas commettre la « faute » d'ouvrir un débat électoral, pour ne pas dire politique, dans ces circonstances. Le délai d'ici au 31 mars peut nous paraître court, mais il me semble que les Français le trouveront très long s'ils n'entendent parler que d'accords électoraux d'ici là ! Je préférerais que l'on dise purement et simplement que la campagne est gelée, suspendue, qu'elle n'a plus lieu d'être.

Lorsque le comité de scientifiques rendra son avis, au mois de mai, et qu'il sera par hypothèse possible d'organiser le second tour avant l'été, il sera bien temps de déposer les listes. Peut-être peut-on l'inscrire dans la loi sans préciser qu'il s'agit du mardi précédant le scrutin puisque telle semble être votre préoccupation. Il est même possible que ce soit bien plus en amont, mais après le décret de convocation des électeurs. Tel est le sens de mon amendement.

*La Commission adopte les amendements identiques CL85 et CL12.*

*Elle est saisie de l'amendement CL43 de Mme Delphine Batho.*

**Mme Delphine Batho.** Amendement de cohérence visant à substituer aux mots « comité national scientifique » les mots « comité de scientifiques », conformément au code de la santé publique tel qu’il résultera de l’article 5. Nous serons assurés que le comité consulté sera le même que celui qui examine l’ensemble des mesures liées à l’état d’urgence sanitaire.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Avis favorable à cet amendement de bon sens.

**M. Philippe Gosselin.** Nouveau motif de commission mixte paritaire !

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Peut-être êtes-vous arrivé un peu en retard ou n’avez-vous pas fait attention, mais nous avons adopté, dès le début de la séance, le premier amendement discuté, l’amendement CL42 de Mme Bathot, ce qui interdit tout vote conforme du texte.

**M. Philippe Gosselin.** Cela ne m’a pas échappé mais j’acte l’accumulation des divergences. Si un seul point soulève un problème en séance publique, il est aisé de déposer un amendement de retour à la version précédente. Mais, il faut le dire très clairement à ceux qui nous écoutent, on se dirige vers une forme d’affrontement. Il y aura une commission mixte paritaire, ce qui est plutôt dommageable. Quoi qu’il en soit, continuons, et nous verrons bien !

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je ne crois pas. Vous savez bien que nous travaillons d’une manière fructueuse avec nos collègues sénateurs. La commission mixte paritaire n’est pas vouée inéluctablement à l’échec. Je suis convaincue que nous parviendrons à un compromis qui satisfera tout le monde. En tout cas, je suis certaine que la rapporteure, le président de la commission des Lois du Sénat et moi-même travaillerons jusqu’au bout en ce sens, au service de l’intérêt général.

*La Commission adopte l’amendement.*

*Les amendements CL9 et CL10 de M. Raphaël Schellenberger sont retirés.*

*La Commission en vient à l’amendement CL30 de M. Raphaël Schellenberger.*

**M. Philippe Gosselin.** Il s’agit d’inscrire très clairement dans la loi que la première réunion du conseil municipal doit se tenir au plus tard cinq jours après la date de la fin de l’urgence sanitaire fixée par décret, afin d’installer les maires et les adjoints élus au premier tour. Ceci évitera de rédiger un texte de loi ou d’attendre je ne sais quoi.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Demande de retrait car je ne pense pas qu’il soit nécessaire de poser ainsi un délai pour la première réunion à la suite de l’entrée en fonction des conseillers municipaux élus. Il me semble évident que ces derniers voudront se réunir assez rapidement et qu’ils sont appelés à le faire.

De plus, monsieur Gosselin, je n'ose pas donner un avis favorable : je craindrais que vous me soupçonniez de ne pas vouloir un vote conforme.

**M. Philippe Gosselin.** Ce n'est déjà plus le cas !

**M. Jean-Paul Lecoq.** C'est la question de la réunion officielle pour l'installation des conseillers municipaux qui est posée puisque les élus au premier tour ne sont pas installés et que, jusqu'à preuve du contraire, ils ne sont donc pas conseillers municipaux.

La proposition de MM. Schellenberger et Gosselin me semble totalement justifiée. Il n'est pas question de réunir les conseillers municipaux tant que l'état d'urgence sanitaire ne sera pas levé – c'est d'ailleurs pourquoi un dispositif spécial a été prévu pour que la nomination des maires et de leurs adjoints n'ait pas lieu dans l'immédiat.

**M. Stéphane Peu.** Nous déposerons un amendement à peu près identique en séance publique. Pour de nombreuses raisons, des incertitudes pèseront sur ces élections municipales, y compris pour les 60 % de communes dont les résultats définitifs sont connus puisque l'installation des maires est décalée. Il convient donc, à tout le moins, de sécuriser la situation en disposant que les conseils municipaux se réuniront au plus tard cinq jours après la levée de l'état d'urgence.

**M. Charles de Courson.** D'après vous, madame la rapporteure, et en l'état du texte, à quelle date ces réunions seront-elles possibles ? Il me semble que ce ne sera le cas qu'après les résultats du second tour. Pourriez-vous clarifier ce point, qui justifie un tel amendement ?

**M. Raphaël Schellenberger.** La question tacite de notre discussion est la suivante : *quid* des conséquences du premier tour ?

Nous avons évoqué les incertitudes qui pèsent sur les communes où un second tour se déroulera. Cet amendement vise à lever celles qui pèsent sur les communes où il n'y en aura pas, où le résultat est définitif, en fixant la date des installations – cinq jours après la levée de l'état d'urgence sanitaire. À défaut, outre que l'on accepterait l'idée de renoncer aux résultats du premier tour dans les communes qui en auront un second, nous laisserions entendre que nous ne serions, là encore, pas certains des conséquences du premier tour !

L'adoption de cet amendement constituerait un message politique fort.

**M. Philippe Gosselin.** C'est l'installation du conseil qui permettra juridiquement aux élus du premier tour d'être conseillers municipaux. Tant que cette réunion n'aura pas eu lieu, le processus électoral ne sera pas complet. Vous dites, madame la rapporteure, que les conseils municipaux « *peuvent vouloir* », mais on ne peut laisser à leur libre appréciation cette décision. Rappelons que c'est le maire sortant, éventuellement battu, qui convoque le conseil nouvellement élu !



Voyez la difficulté : des mesures dilatoires, des maires attendant l'injonction du préfet ne sont pas des hypothèses d'école...

Nous vous proposons de combler ce vide juridique. Puisque nous sommes partis pour modifier le texte, apportons cette sécurité ! Ces cinq jours francs s'appliqueront dans tout le pays, ce qui garantira l'égalité territoriale et le respect du processus électoral.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Je travaillerai ce point d'ici à la séance publique, en portant une attention particulière à l'articulation avec la fin de l'urgence sanitaire, dans le cas où celle-ci serait prolongée sur certaines parties du territoire national seulement. Je vous demande de bien vouloir retirer cet amendement.

Monsieur de Courson, l'alinéa 7 apporte une réponse à votre question puisqu'il précise que « *les conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 entrent en fonction à une date fixée par décret au plus tard au mois de juin, aussitôt que la situation sanitaire le permet au regard de l'analyse du comité national scientifique* ».

**M. Philippe Gosselin.** Je maintiens l'amendement. Nous nous associerons éventuellement à celui que vous pourriez déposer en vue de l'examen en séance publique.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Cet amendement est indispensable : il existe des maires battus qui ne convoqueront pas les conseils municipaux. D'ordinaire, le maire sortant est obligé de le faire entre le vendredi et le dimanche qui suivent l'élection. Si l'on n'impose pas de date, on risque d'assister à des comportements peu civiques.

En revanche, la rédaction doit être modifiée. Si l'état d'urgence sanitaire était levé un samedi, l'installation devrait avoir lieu en pleine semaine. Il conviendrait de préciser que la réunion doit être organisée entre le vendredi et le dimanche qui suivent la levée de l'état d'urgence sanitaire. En outre, pour les élections municipales, le délai de cinq jours ne s'applique pas. Vous pouvez convoquer le mardi soir une réunion pour le vendredi.

**M. Charles de Courson.** Votre réponse, madame la rapporteure, ne me satisfait pas. Faut-il déduire de la lecture de l'alinéa 7 que le maire sortant ne convoque pas le conseil, mais que les conseillers municipaux et communautaires entrent en fonction à une date fixée par décret ? Cette rédaction est pour le moins étrange et il convient de la modifier !

**M. Raphaël Schellenberger.** À partir du moment où le principe des cinq jours est acté, on peut imaginer que le Gouvernement précisera les modalités dans le décret prévu à l'alinéa 7.

Il nous semble important de poser le principe de la convocation automatique des conseils municipaux élus, immédiatement après la levée de l'état d'urgence sanitaire. La rédaction de notre amendement, même si elle n'est pas optimale d'un point de vue juridique, est suffisante pour expliciter le mécanisme d'exception que nous proposons.

**M. Philippe Gosselin.** Le maire, en tant que représentant de l'État dans la commune, peut convoquer le conseil municipal. Cela paraît d'autant plus évident que les pouvoirs des maires actuels seront prorogés. Il faut respecter le parallélisme des compétences et des formes.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CL60 de M. Jean-Christophe Lagarde.*

**M. Jean-Christophe Lagarde.** La campagne électorale du second tour devrait s'étaler sur trois semaines. Le délai de quinze jours que prévoit le texte n'est pas suffisant. Convenons qu'il ne s'agit pas d'une élection normale et qu'il est peu probable que les électeurs se souviendront encore des débats qui se sont tenus avant le premier tour. Il faut donner toutes les garanties démocratiques au débat électoral.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Le délai de quinze jours est suffisant. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL128 de Mme Valérie Rabault.*

**M. Christophe Bouillon.** Nos échanges m'ont laissé entendre que vous étiez favorable à certains amendements. J'ai cru comprendre aussi qu'il serait difficile, pour les listes élues dès le premier tour, de rassembler les pièces nécessaires et de déposer leurs comptes de campagne en temps voulu, d'autant que les experts-comptables éprouvent des difficultés à exercer leur office. Nous proposons donc de reporter cette échéance.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Les candidats qualifiés ont déjà eu beaucoup de temps pour finaliser leurs comptes du premier tour. Il ne me semble pas nécessaire d'étendre de neuf semaines le délai qui ne servira qu'à retracer les dépenses pour le second tour. Par ailleurs, il me semble que les experts-comptables peuvent assurer leur mission par télétravail.

**M. Ludovic Pajot.** En période de crise sanitaire, il est compliqué pour le mandataire financier de régler certaines dépenses ou de récolter des recettes supplémentaires. Il serait raisonnable de reporter la date de dépôt afin que les candidats et les mandataires financiers puissent se réunir et rassembler les pièces justificatives.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** La même philosophie préside à l'amendement suivant, qui aurait pu être présenté en discussion commune. Se réunir

pour examiner les factures alors que nous sommes censés observer les gestes barrières et ne pas toucher les mêmes papiers me paraît matériellement impossible.

Il reste désormais aux candidats élus au premier tour un mois et trois semaines pour déposer leurs comptes de campagne. L'Ordre des experts-comptables nous alerte sur le fait que ses membres fonctionnent en mode dégradé, comme toutes les entreprises, et qu'ils ne seront peut-être pas en mesure de certifier les comptes dans les délais. Il me semble logique de reporter l'échéance. À supposer que le second tour se tienne au mois de juin, les cabinets auront juste repris leur activité et il faudra tenir compte des congés d'été : septembre me paraît raisonnable. Il n'est pas nécessaire de renvoyer cela à l'ordonnance. Nous pouvons régler nous-mêmes ce problème technique.

**M. Philippe Gosselin.** Sur un plan pratique, le confinement fait obstacle au règlement des comptes de campagne, puisqu'il faut échanger un certain nombre de pièces. Sur un plan juridique, votre approche est à géométrie variable et vous reprenez les arguments seulement lorsqu'ils vous arrangent : vous expliquez qu'il ne faut pas reporter l'échéance parce que la situation est figée, mais vous souhaitez repousser très loin la date de dépôt des listes !

**M. Charles de Courson.** Pour toutes les raisons invoquées, il convient de donner un peu plus de temps, d'autant que les dépenses électorales ne sont pas figées : j'observe en effet que le texte prévoit d'en remonter le plafond.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Compte tenu de vos arguments, je propose de travailler ce point pour la séance. Je vous demande de bien vouloir retirer vos amendements.

*L'amendement CL128 est retiré, de même que l'amendement CL61 de M. Jean-Christophe Lagarde.*

*La Commission passe à l'examen de l'amendement CL129 de Mme Valérie Rabault.*

**M. Christophe Bouillon.** Les équipes sortantes, les maires, certains de leurs adjoints, seront chargés d'administrer leur commune durant cette période que nous souhaitons la plus brève possible. Il est important de garantir aux équipes élues dès le premier tour un droit à l'information, surtout dans les cas où l'alternance aura rendu la situation plus ardue. Il convient de garantir que l'ensemble des décisions, notamment les arrêtés, seront automatiquement transmises aux personnes élues dès le premier tour.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Cette proposition me semble de bon aloi. Avis favorable.

**M. Charles de Courson.** Cet amendement pose une question de fond. Prenons l'exemple d'une commune dans laquelle la liste sortante est battue. L'ancien conseil municipal est maintenu jusqu'au mois de juin, si l'on retient une

hypothèse optimiste, et la question est de savoir de quels pouvoirs il dispose. Tel que le texte est rédigé, ce n'est pas clair. Je ne dis pas que le problème est simple à régler. Ne pourrait-on pas opter pour un dispositif comparable à celui des délégations spéciales, c'est-à-dire préciser que les anciens exécutifs doivent se contenter d'expédier les affaires courantes, selon l'expression consacrée ? Dans ma circonscription, certaines listes ont battu celles des maires sortants. On me demande si, dans les trois ou quatre mois à venir, l'ancien conseil municipal pourra engager de nouveaux investissements. Le problème se pose dans les communes dont le budget n'a pas été voté.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Je suis très dubitatif devant cet amendement, qui vise « *tout acte pris par le maire* ». Pour avoir été, pendant dix-sept ans, maire d'une ville d'une certaine importance, je puis témoigner : un maire est amené à prendre soixante actes par jour, dont certains n'ont absolument aucun intérêt pour l'opposition. La crainte que manifeste cet amendement peut concerner, par exemple, un chantier contesté, comme cela était le cas de la médiathèque qui aurait dû être lancée en 2001, lorsque j'ai été élu maire. J'imagine ce qui se serait passé si le maire sortant, quoique battu, était resté en place en raison de circonstances exceptionnelles, et avait pu lancer ce chantier contre lequel les électeurs venaient de se prononcer. Cela dit, on peut avoir confiance, me semble-t-il, dans le sens républicain de l'ensemble des maires.

Limiter les prérogatives des exécutifs sortants aux affaires courantes rendrait un équilibre difficile. Il me paraîtrait plus judicieux de prévoir la communication aux nouveaux élus des décisions du maire prises sur la base de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales puisque, de toute façon, il faudra qu'il en soit rendu compte lors de la séance du conseil municipal suivant l'élection du nouveau maire. Tous les autres actes que le maire serait amené à prendre, par exemple des arrêtés d'insalubrité – ce qui peut être important en ce moment –, ne seraient pas transmis. De toute façon, ils sont publics ; il n'est donc pas nécessaire de surcharger des administrations qui fonctionnent en mode dégradé.

En tout état de cause, il ne serait pas opportun d'essayer de distinguer entre les affaires courantes et celles qui ne le sont pas. Étant donné la multiplicité des situations dans les communes de France, on risquerait d'empêcher la réalisation d'actes essentiels, notamment du fait des différents délais administratifs. Cela pourrait mettre en péril la rentrée scolaire ou encore empêcher l'organisation du marché de Noël de Strasbourg.

**M. Philippe Gosselin.** L'esprit de cet amendement me paraît intéressant du point de vue du « tuilage ». Pour ce qui est de la gestion des affaires courantes, dès lors que la loi proroge les mandats, il n'est pas question de limiter d'une quelconque manière les pouvoirs des maires et des conseils municipaux. Rien, juridiquement, n'empêchera les conseils municipaux de se réunir, y compris pour voter le budget primitif, puisque la date va être décalée au 31 juillet et qu'il n'est pas certain que le second tour des élections municipales aura bien lieu avant la fin du mois de juin. Expédier les affaires courantes aurait pu sembler une hypothèse de bon aloi pour

quelques semaines, mais la situation risque de se prolonger plusieurs mois. Il faut avoir en tête que les élus actuels conserveront la plénitude de leurs pouvoirs, sous le contrôle du juge administratif : ce point ne me semble pas pouvoir faire l'objet d'un quelconque débat.

**M. Christophe Bouillon.** M. Philippe Gosselin a laissé supposer que les conseils municipaux sortants pourraient se réunir alors même que l'installation des nouveaux exécutifs a été interdite en cette fin de semaine. Je voudrais avoir des précisions sur ce point, très important, car de nombreux maires s'inquiètent à ce propos. On laisse la main aux équipes sortantes, mais cela doit être entendu dans le sens qu'indiquait M. Charles de Courson : elles ne feront qu'expédier les affaires courantes. À aucun moment, me semble-t-il, personne n'a eu l'intention de faire en sorte que la prorogation leur permette de se réunir et de délibérer, voire de préparer les budgets. Dans le cas contraire, il faudrait que vous m'expliquiez pourquoi il était impossible d'installer les nouveaux conseils municipaux.

En ce qui concerne l'amendement CL129, je suis prêt à le retirer pour en améliorer la rédaction d'ici à la séance.

**M. Philippe Gosselin.** Je pense que, d'ici au 10 mai, jusqu'à ce que les conditions permettant de lever l'état d'urgence sanitaire soient réunies, il ne sera pas réellement possible de réunir les conseils municipaux. Mais je ne suis pas sûr que, légalement, on puisse totalement empêcher leur tenue. En revanche, entre le moment où l'état d'urgence sanitaire aura été levé et l'organisation du second tour, dans le cadre d'un retour à la normale et sans confinement, je suis quasiment certain que, légalement, et même si ce serait peut-être un détournement de l'esprit de la loi, les conseils municipaux pourront être convoqués. Et, du fait de la prorogation des pouvoirs, ce ne serait pas nécessairement pour la gestion des affaires courantes. Comme le disait Jean-Christophe Lagarde, il faut bien organiser la rentrée scolaire, faire des travaux dépassant le simple entretien pour accueillir les élèves, passer certains marchés publics pour les cantines ou plus largement l'approvisionnement, prendre des décisions concernant les piscines ou les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Cela vaudrait aussi, me semble-t-il, pour les intercommunalités.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Les conseils municipaux peuvent se réunir. C'est prévu mais ils ne sont pas obligés de le faire. Par ailleurs, un certain nombre de modalités pratiques ont été énumérées à l'article 7 B : le quorum a été abaissé, les mandataires pourront détenir deux procurations, il sera possible de délibérer par visioconférence.

Je vous propose, monsieur Bouillon, que nous retravaillions cet amendement en vue de la séance. D'une part, tel qu'il est rédigé, il pourrait suggérer qu'un candidat élu au premier tour puisse être traité de la même façon qu'un élu de l'opposition, ce qui n'est pas concevable. D'autre part, il paraît difficile de limiter à la gestion des affaires courantes les pouvoirs des maires dont le mandat a été

prorogé alors même que, dans le cadre de la crise sanitaire, on peut avoir besoin, tout au contraire, de les renforcer.

**M. Raphaël Schellenberger.** Il ne faut pas confondre la gestion des affaires courantes, qui englobe celle de la crise, et peut nécessiter que le maire dispose de prérogatives exorbitantes du droit commun, et la gestion politique de la collectivité, qui nécessite la délibération du conseil municipal et suppose notamment l'engagement de projets. Toutes les décisions que le maire sera amené à prendre dans les semaines ou les mois qui nous séparent de l'installation du nouvel exécutif ne doivent pas nécessiter de réunion du conseil municipal. Elles entreront soit dans les délégations du maire, soit dans les délégations exceptionnelles que la loi, l'ordonnance ou le décret lui confieront. Voilà ce qu'il importe de préciser.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

**Article 1<sup>er</sup> bis :** *Modalités de réunion du conseil municipal pendant la crise sanitaire*

*La Commission examine l'amendement CL86 de la rapporteure.*

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Cet amendement vise à supprimer la perspective ouverte par le Sénat d'une élection du maire et des adjoints par un vote à distance, par correspondance ou par voie électronique. Je ne crois pas qu'on puisse élire un exécutif local de cette manière : le scrutin secret à plusieurs tours s'oppose à de telles pratiques. On s'attend justement à ce que les échanges entre les conseillers entre les tours de scrutin permettent de modifier les positions initiales. En revanche, une évolution de cet ordre pourrait être retenue avec intérêt dans le fonctionnement courant des collectivités territoriales et pour les scrutins ordinaires, habituellement à main levée. Dans le contexte d'état d'urgence sanitaire que nous connaissons, toutes les procédures qui évitent la concentration physique d'élus pour accomplir leur mission me semblent devoir être explorées, voire privilégiées.

**M. Charles de Courson.** Vous avez raison, madame la rapporteure : il n'est pas possible d'utiliser ces moyens pour élire des personnes.

En revanche, il faut absolument que vous tranchiez la question de savoir si les maires actuellement en fonction, dont le mandat est prorogé, peuvent réunir le conseil municipal. Selon moi, tant que dure la crise sanitaire, la réponse est non. De nombreux maires nouvellement élus nous appellent pour nous faire part de leur incompréhension : d'un côté la loi prévoit – en tout cas, jusqu'à ce que nous votions le présent texte – que le conseil municipal doit être convoqué pour l'élection du maire et des adjoints, mais, de l'autre, on leur explique que c'est interdit. Il faut les éclairer.

**M. Raphaël Schellenberger.** La disposition introduite par le Sénat que vise à supprimer cet amendement est caduque, puisque l'installation des nouveaux

conseils municipaux a été renvoyée à plus tard. En revanche, il faut que les choses soient claires en ce qui concerne les implications de ce report : en réalité, cette décision vaut interdiction de réunir les conseils municipaux pendant la période qui nous sépare de la sortie de la crise sanitaire. Nous devons l'inscrire de façon claire dans le texte. Cela veut dire que le maire, qui d'ordinaire a deux casquettes, celle de président d'une collectivité territoriale et celle d'agent de l'État au niveau communal, ne dispose plus que de la seconde. Il est à la tête d'une administration ; il est le représentant de l'État dans un territoire défini ; c'est en cette qualité qu'il gère les affaires courantes, y compris la crise. Mais il n'est plus à la tête de la collectivité territoriale, parce que, dans l'absolu, on n'a pas besoin de celle-ci pour gérer la crise : ce qu'il faut, ce sont les moyens que le représentant de l'État administre. Cela, il faut l'écrire noir sur blanc dans le projet de loi au cours de la séance publique. Il serait inacceptable qu'un maire puisse réunir le conseil municipal pour prendre des décisions dans le cadre de la gestion de crise alors que l'installation des nouveaux élus n'a pas été autorisée.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Ce qu'il faudrait savoir, c'est si le mandat actuel des élus locaux est prolongé jusqu'à la sortie de la crise et si les conseils municipaux conservent leurs pouvoirs. Certaines décisions – je pense notamment aux conventions, aux contrats ou à leur renouvellement – doivent impérativement être prises par délibération de cette assemblée, qui doit d'ailleurs être réunie une fois par trimestre. Si on estime que les conseils municipaux ne doivent pas se réunir, il faut prévoir une dérogation pour tous ces sujets et lever cette obligation. Les maires se trouveraient à défaut dans l'illégalité pour n'avoir pas convoqué le conseil municipal.

Si on considère que les élus sortants restent légitimes jusqu'à l'installation de leurs successeurs éventuels, on peut aussi établir que le conseil municipal délibère dans d'autres conditions qu'en se réunissant physiquement dans une salle dédiée, par exemple en visioconférence, avec une technique qui permette au peuple de suivre les délibérations. Il faudrait s'assurer de la faisabilité de la chose, mais ce serait la moins mauvaise des solutions.

À défaut, un problème juridique se posera. S'en tenir à la gestion des affaires courantes ne serait envisageable qu'un ou deux mois. Chacun de nous a été maire ou à tout le moins élu local ; il sait le nombre de questions à traiter dans un conseil municipal qui se réunit à une fréquence mensuelle. Il nous faut trouver des modalités de réunion qui garantissent la sécurité des élus et la transparence des décisions prises.

**M. Bertrand Pancher.** Ces débats nous démontrent combien nos modes de décision sont obsolètes, à l'heure pourtant où l'État dématérialise à tour de bras sans s'interroger sur l'accessibilité aux documents concernés.

Que les collectivités ne puissent mettre en place des modalités de prise de décision s'appuyant sur les moyens modernes est incompréhensible. L'alinéa que la

rapporteuse entend supprimer constitue vraiment une invitation à prendre les décisions autrement.

Dans cet État centralisé qui entend décider de tout, on pourrait au contraire établir que les collectivités choisissent en début de mandat la façon dont elles souhaitent fonctionner.

Certes, l'article est devenu caduc puisque la question de la désignation du maire a été réglée. Mais nous sommes invités à réfléchir à l'opportunité de prendre demain des décisions à distance, en évitant de réunir le conseil municipal pour une délibération technique, comme on le fait parfois aujourd'hui. Ce serait un moyen de réduire notre bilan carbone.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Monsieur Lecoq, si le titre III est voté, nous habilitons le Gouvernement en vertu de l'alinéa 46 de l'article 7 à déterminer par ordonnance les modalités de réunion des assemblées délibérantes et des exécutifs locaux. Les questions que vous évoquez trouveront ainsi une réponse.

**M. Philippe Gosselin.** Concernant le bilan carbone des réunions de conseil municipal, cher Bertrand Pancher, il ne s'agit que de parcourir quelques centaines de mètres, au pire un ou deux kilomètres pour atteindre le bourg ou le centre-ville, ce qui vient relativiser votre préoccupation.

La question de la validité et de la sérénité des votes est autrement importante. Si on décide d'appliquer de telles modalités de vote aux conseils municipaux, il faut s'interroger sur l'opportunité de le faire aux conseils communautaires et, peut-être, au Parlement. Il faut en débattre : la possibilité de voter à l'Assemblée nationale sans être présent pose de vraies questions.

Sont également concernés les commissions d'appel d'offres, les centres communaux d'action sociale (CCAS) ainsi que les autres instances ou commissions municipales dont les activités seraient bloquées.

Que l'alinéa 8 soit supprimé ou non, des difficultés se présentent, ce qui montre une fois de plus la nécessité de clarifier la notion d'affaires courantes. Il est question ici de modalités de vote, mais encore faudrait-il savoir sur quels sujets il s'agira de prendre des décisions.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte l'article 1<sup>er</sup> bis modifié.*

**Article 2 : Habilitation à légiférer par ordonnances sur le report du second tour des élections municipales**

*La Commission adopte l'amendement de cohérence CL84 de la rapporteure.*

*Elle adopte l'article 2 modifié.*



**Article 3** : *Report de l'élection des représentants des Français de l'étranger*

*La Commission est saisie de l'amendement CL83 de la rapporteure.*

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Il s'agit de supprimer la seconde phrase de l'alinéa 3.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle est saisie des amendements CL82 et CL98 de M. M'Jid El Guerrab.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** L'amendement CL82 vise à reporter les élections consulaires du mois de juin au mois de septembre 2020.

**M. Bertrand Pancher.** Si la réunion d'un conseil municipal semble possible malgré les circonstances exceptionnelles actuelles, la question se pose en revanche pour les élections consulaires, en raison d'un éloignement important. L'idée de notre collègue El Guerrab serait de saisir l'occasion de ces élections pour tester un vote exclusivement par internet.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** L'avis est défavorable sur l'amendement CL82 : les élus consulaires étant appelés à prendre part aux élections sénatoriales, le report de leur élection entraînerait le décalage de celle des sénateurs. Une décision aussi lourde, qui serait d'ailleurs d'ordre organique, ne saurait être prise par amendement.

Quant à l'amendement CL98, je ne suis pas sûre d'en comprendre le sens. Il est en effet déjà possible de prendre part à l'élection consulaire par voie électronique. Je vous demanderai donc de bien vouloir le retirer.

*L'amendement CL98 est retiré.*

*La Commission **rejette** l'amendement CL82.*

*Elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

## TITRE II L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

**Article 4** (art. L. 1451-1 du code de la santé publique) : *Coordination*

*La Commission **adopte** l'article 4 **sans modification**.*

**Article 5** (art. L. 3131-1, L. 3131-8, L. 3131-10, et L. 3131-20 à L. 3131-28 [nouveaux] du code de la santé publique) : *État d'urgence sanitaire*

*La Commission examine l'amendement CL25 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**Mme Clémentine Autain.** L'amendement vise à protéger celles et ceux qui sont contraints de travailler.

Vous avez sans doute remarqué que les débrayages et les droits de retrait se multiplient : les travailleurs des chantiers de Saint-Nazaire, les facteurs, les éboueurs d'Otus en Seine-Saint-Denis ont manifesté leur mécontentement de ne pouvoir travailler dans des conditions sanitaires correctes. Quant aux salariés d'Amazon, dont l'activité n'est pourtant pas indispensable, ils font face à un danger grave et imminent : les entrepôts rassemblent entre 500 et 2 000 personnes. Chez Dunlop, en Picardie, des ouvriers ont été contraints de poursuivre leur travail alors qu'un cas de coronavirus avait été détecté chez l'un de leurs collègues. Il est probable que, comme en Italie, nous connaissions dans les jours qui viennent des grèves massives. Comment ne pas comprendre, d'ailleurs, la colère légitime de citoyens, de travailleurs menacés d'être contaminés ?

Philippe Martinez, secrétaire général de la Confédération générale du travail (CGT), a appelé à arrêter toute activité non essentielle, et nous nous associons à cet appel. Laurent Berger, son homologue de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), a quant à lui déclaré que la priorité devait être la protection des travailleurs. Nous proposons par cet amendement que le ministre du travail puisse prendre toute mesure pour que les employeurs veillent à ce que les salariés portent des matériels de protection adaptés sur leur lieu de travail. Nous proposons également que les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), quand ils existent, soient consultés.

Beaucoup de nos concitoyens sont concernés : le télétravail n'est en effet possible que pour les cadres, essentiellement, et tous les métiers indispensables à la vie de la nation tels que caissière, éboueur, agent de la RATP, ne peuvent être exercés à distance. Contraints de travailler, ces salariés sont bien souvent dans des conditions totalement anxiogènes et dangereuses pour leur vie.

Alors que des personnes sont verbalisées dans la rue parce qu'elles sortent sans justificatif – la Seine-Saint-Denis est de ce point de vue parfaitement surveillée puisqu'on y compte le plus grand nombre d'infractions constatées –, « en même temps » on laisse les entreprises mettre en danger une quantité massive de salariés, notamment dans les secteurs où l'activité n'est pas aujourd'hui indispensable.

Parmi les pouvoirs spécifiques conférés à l'État par ce texte devrait impérativement figurer celui de contraindre les entreprises à veiller à ce que les activités essentielles s'exercent dans des conditions sanitaires correctes. Celles qui ne le sont pas doivent, quant à elles, cesser.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** L'amendement pose des questions légitimes et appelle l'attention sur des points qui nous préoccupent tous.

S'agissant de l'instauration de l'état d'urgence sanitaire, qui entraîne certaines restrictions à la liberté de se réunir, d'aller et de venir et d'entreprendre, il interroge la logique choisie par le Sénat, qui consiste à énumérer les mesures

pouvant être prises par le Premier ministre. Or cette énumération présente le risque d'oublier des catégories. Nous devons débattre de ce point en séance avec le Gouvernement, pour voir quelles mesures utiles pourraient avoir été oubliées, même si nous n'entrons pas dans un tel niveau de détail. Le Gouvernement devra également nous éclairer sur la disponibilité des masques, que vous évoquiez.

En outre, cet amendement relève plutôt du titre III du projet de loi et des mesures devant être prises de manière transitoire pour lutter contre l'épidémie.

Enfin, l'amendement semble relever davantage des obligations incombant aux entreprises dans le but de garantir la sécurité et la santé de leurs salariés, ce qui n'empêche pas que nous nous en occupions.

Avis défavorable.

**Mme Coralie Dubost.** Je partage certaines des préoccupations de Mme Autain concernant la sécurité des travailleurs. Sa proposition pourrait aussi bien être placée à l'article 5 ou faire l'objet d'une habilitation à légiférer par ordonnance, comme le prévoit le titre III, qui comprend des mesures sociales d'urgence pour protéger les travailleurs.

Le titre II donnant des possibilités étendues à la fois au Premier ministre et au ministre de la santé, lequel dispose également de prérogatives en matière sanitaire, l'amendement pourrait être satisfait.

Par ailleurs, en même temps que nos travaux, Muriel Pénicaud, Laurent Berger et Geoffroy Roux de Bézieux ont déclaré conjointement réunir les différents syndicats, et relancer le dialogue social afin de discuter des conditions de sécurité des salariés, en convoquant tous les comités sociaux et économiques (CSE).

**M. Charles de Courson.** Le chef d'entreprise encourt une responsabilité pénale s'il ne protège pas ses salariés. Nombre d'entre eux choisissent donc le chômage partiel, faute de disposer des équipements de protection nécessaires. Ce point relève, non du domaine de la loi, mais des CHSCT, car les dispositions doivent être définies branche par branche. Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances rectificative, hier, nous avons très longuement discuté du secteur du bâtiment et des travaux publics, dont l'activité s'arrête car la branche ne dispose pas de matériel de protection des salariés.

Si de telles mesures doivent plutôt figurer au titre suivant, il serait plus judicieux de s'en remettre à la négociation entre les partenaires sociaux et à la réunion des CHSCT, entreprise par entreprise. Aucune ne se ressemblant, chacune doit décider de la manière dont elle protège ses salariés. S'ils ne peuvent pas être protégés, le chômage partiel s'impose, mais il faut continuer à faire fonctionner les services indispensables à la vie de nos concitoyens.

**Mme Clémentine Autain.** Je suis ravie que certains d'entre vous se rappellent des CHSCT. Après les avoir laminés, vous vous rendez compte, en pleine crise sanitaire, qu'ils peuvent être utiles.

Que l'on change l'emplacement de ma proposition dans le texte, ou que l'on y associe d'autres ministres ne me pose aucun problème. Tel n'est cependant pas le sujet. Soit on décide qu'il y a urgence à intervenir, et les messages du Gouvernement en ce sens sont plus clairs qu'ils ne le sont aujourd'hui, soit on laisse faire, en estimant que chacun se débrouillera car le libéralisme fonctionne très bien ainsi.

Nous estimons que l'urgence est de protéger les travailleurs, et qu'il faut donner au Gouvernement la possibilité d'intervenir. Cela implique, nous l'avons dit, que l'État remplisse ses missions. Or il n'en est pas capable dans les transports publics ou, au stade le plus effrayant, dans les hôpitaux, pour fournir des masques et des gels hydro-alcooliques en nombre suffisant. Pour le reste, la puissance publique doit contrôler, de façon extrêmement ferme, la protection des salariés. Sans cela, nous n'aurons ensuite que les yeux pour pleurer.

M. de Courson met en parallèle le chômage partiel et le fait de travailler dans un environnement dangereux, où les salariés peuvent être contaminés. Si tel est le choix, cela ne va pas du tout. Nous ne vivons pas sur la même planète. La puissance publique devrait aussi garantir des droits et des protections inédites, pour qu'un salarié n'ait pas à choisir entre travailler dans des conditions où il peut être contaminé et mis en très grave danger, et ne pas travailler, donc ne plus percevoir de salaire et ne plus pouvoir vivre. Mettre les salariés devant ce dilemme est effrayant.

Le ministre Bruno Le Maire a annoncé une prime de 1 000 euros pour les personnes qui travaillent. Il aurait été formidable que l'État la donne immédiatement aux personnels hospitaliers. Pour les autres, le message est qu'une prime récompense le fait de prendre le risque d'aller travailler.

Essayons d'assurer les droits, de permettre à tous de vivre dignement, et de protéger l'ensemble des salariés de notre pays !

**M. Philippe Gosselin.** Chacun a naturellement envie de reconnaître les mérites de ces salariés, qui, comme les agents de l'État, sont effectivement méritants. Mais de nombreuses entreprises s'inquiètent aujourd'hui de leur trésorerie et de la façon dont elles se maintiendront demain. Le moment n'est pas encore entièrement venu de s'interroger sur les primes à verser, même si la question est légitime.

M. de Courson invitait les entreprises à s'adapter, en convoquant les comités ou en choisissant le chômage partiel. La situation n'est pas aussi simple. La Fédération du bâtiment et la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment de la Manche m'ont interpellé hier après-midi car, pour le moment, les entreprises du secteur se voient répondre qu'elles n'entrent pas dans les critères du

chômage technique. Elles doivent apporter la preuve qu'elles remplissent un grand nombre de conditions.

La réalité est bien différente du discours de l'État. La préfecture, à laquelle j'ai demandé de s'engager par écrit, a fait marche arrière, arguant de la nécessité d'aborder ce point avec le ministère. Or si cette difficulté concerne la Manche, elle touche forcément d'autres départements, voire tous. Ces points doivent donc être éclaircis.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je suis gêné de discuter de ces considérations au mauvais endroit du texte. Cela ne facilite pas la construction d'un raisonnement. La crise sanitaire nous impose de prendre toutes les mesures barrières pour endiguer la menace invisible de ce coronavirus, tout en maintenant les filières économiques susceptibles, non pas d'accomplir des performances économiques, mais de participer au combat. Nombre d'entre elles sont, en effet, indispensables au quotidien des Français, tant pour l'alimentation de nos foyers que pour le fonctionnement de nos hôpitaux.

Nous avons manqué d'un discours très clair : l'essentiel est d'instaurer des mesures barrières, on ne fait plus tout ce qui est superflu, telles les sorties après le travail. En temps de crise sanitaire, nous ne pouvons plus nous le permettre. Il en va de même dans l'entreprise. Les salariés ne peuvent plus y faire certains actes ou profiter de certains temps de rencontre ou d'espaces d'échange, mais il faut préserver l'essentiel au service de la nation, avec le fonctionnement de certains outils de production.

Parce que le discours a manqué de clarté, un trouble s'installe dans les territoires. Nos discussions doivent rétablir cette clarté, pour montrer que les chefs d'entreprise ont une responsabilité – ils en sont tout sauf inconscients, ils doivent mettre en place les mesures de protection individuelle de leurs salariés. Mais il nous revient, par-dessus tout, de maintenir une activité économique sans laquelle nous ne parviendrons pas à combattre le virus. C'est une réalité qu'il faut aussi répéter.

**Mme Delphine Batho.** Tout en m'associant à l'amendement qu'ont déposé nos collègues, je souhaiterais que la rapporteure précise si elle est ouverte à une nouvelle rédaction, qui trouverait sa place à l'article L. 3131-23 du code de la santé publique, c'est-à-dire dans la liste des sujets qui peuvent faire l'objet d'un décret du Premier ministre pendant l'état d'urgence sanitaire. Il s'agirait d'ajouter un alinéa disposant que le Premier ministre peut ordonner toute mesure de protection de la santé des travailleurs dans les secteurs indispensables à la continuité de la vie de la nation.

Nous entendons les appels au dialogue social et les mesures prises, mais elles sont notoirement insuffisantes dans de très nombreux secteurs d'activité, pourtant décisifs.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Le débat sur les mesures est légitime.

Le Sénat a tenté d'énoncer de grandes catégories. Sa liste fait débat, si j'en juge par les discussions intervenues la nuit dernière entre le Gouvernement et les sénateurs. Certains aspects ont pu être oubliés, qu'il nous faudra ajouter. Par ailleurs, sur le plan opérationnel, une liste nous contraint davantage.

Nous devons éclaircir ce point en séance, à la lumière de ce que nous diront le ministre de la santé et les autres ministres présents.

**M. François Pupponi.** Comment demander à trois employés, collés les uns aux autres dans le même camion, de travailler sans masque ni lunettes, alors que, tous les jours à la télévision, ils entendent dire qu'il existe un risque de contamination à moins d'un mètre cinquante ? Soit on est capable de protéger les salariés dont l'activité est indispensable au bon fonctionnement du pays, soit on arrête l'activité. On ne peut pas demander à des personnes de prendre un risque vital.

Alors qu'on n'est pas capable de donner des masques aux personnels de santé, on ne peut pas en vouloir aux autres salariés de ne pas venir travailler, et aux patrons de ne pas prendre le risque que les employés se contaminent. Dans le BTP, les patrons ont arrêté de travailler, non seulement en raison de la réduction des commandes, mais parce que les employés n'étaient pas protégés. Ils ont raison.

**Mme Danièle Obono.** Il faut nous demander ce qu'est une activité économique indispensable pendant une crise sanitaire où le Gouvernement a fait le choix du confinement total. Ce qui doit motiver le maintien de certaines activités, c'est non pas la continuité de la vie économique mais la lutte contre la pandémie. Il faut assumer de mettre à l'arrêt certains secteurs économiques privés et de consacrer toutes les ressources collectives pour compenser les pertes. C'est le meilleur moyen d'enrayer la propagation du virus. Quant aux personnes qui doivent continuer à travailler pour répondre aux besoins de base, une protection doit leur être assurée.

Il est contradictoire de dire aux gens « *restez chez vous* » puis de les accuser ensuite de « *défaitisme* » s'ils refusent d'être exposés, comme la ministre du travail l'a fait devant les fédérations du bâtiment !

**Mme Coralie Dubost.** Je comprends vos interrogations.

Il est beaucoup question des masques. Ils apparaissent comme un totem rassurant, mais ils ne constituent pas forcément la meilleure solution pour protéger les salariés dans certains secteurs. Des responsables de la grande distribution ont installé des écrans en plexiglas autour des caisses qui s'avèrent parfaitement efficaces. Des solutions existent, y compris dans le bâtiment. La ministre du travail réfléchit avec les trois fédérations concernées à l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques qui permettrait de sécuriser les travailleurs au quotidien, notamment à travers le dédoublement des équipes ou les rotations.

S'agissant des activités économiques indispensables, le message a été clair. La priorité a été donnée à la distanciation sociale. Elle a justifié les premières

mesures de fermeture – restaurants, cafés, salles de spectacle. Elle explique l’encouragement donné au télétravail, qui permet aux gens de continuer à travailler sans affecter tout le tissu de la société. Quant à ceux qui ne peuvent pas télétravailler, on leur demande d’aller travailler mais bien évidemment dans certaines conditions de sécurité. Il n’y a pas que les personnels hospitaliers qui sont indispensables, il y a aussi tous les salariés de l’agroalimentaire, du transport de marchandises et de passagers, des secteurs de la production et les fonctionnaires qui assurent des missions régaliennes. Les activités qui ne peuvent pas s’arrêter sont très nombreuses. Prenons l’exemple de la fabrication de pièces pour la réparation de voitures, de la production d’emballages, de la restauration collective qui prépare les repas pour les centres hospitalo-universitaires – CHU – ou les EHPAD. Il importe à travers le dialogue social, et en responsabilité, de trouver des solutions inédites pour protéger ces salariés.

**M. Stéphane Peu.** Cet amendement fait écho à une question qui se pose très largement dans le pays : dans une période de confinement total, quelles activités économiques poursuivre ? Espérons que nos débats permettront de mettre fin à une situation extrêmement ambiguë. Des chefs d’entreprise du bâtiment, se sentant responsables pénalement, ont décidé de mettre leurs équipes en chômage partiel mais les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l’emploi (DIRECCTE) leur ont opposé qu’elles refuseraient de les indemniser, ce qui met en jeu leur survie.

Laurent Berger nous a rappelé qu’il y avait une différence entre réparer un robinet et refaire une salle de bains, autrement dit entre activités essentielles et activités non essentielles. Cela vaut dans beaucoup de professions, et il importe de rassurer salariés et chefs d’entreprises.

Des négociations sont en cours entre la ministre du travail et les fédérations du bâtiment. Avant qu’elles aboutissent à un guide de bonnes pratiques, il faut donner des directives aux DIRECCTE au sujet du chômage partiel. Si le confinement doit être total, seules les activités économiques essentielles doivent être poursuivies. Une clarification s’impose.

**M. Stanislas Guerini.** Dans les semaines qui viennent, il est essentiel que chacun soit dans son rôle : ceux qui soignent doivent sauver des vies, ceux qui travaillent doivent faire tourner le pays, ceux qui restent chez eux doivent arrêter de voir leurs amis.

Si certaines activités doivent être maintenues, ce n’est pas parce qu’il faudrait poursuivre la vie économique de notre pays mais parce qu’elles sont nécessaires. Prenons l’exemple de travaux concernant les circuits d’eau ou d’électricité dans un hôpital. Nous avons besoin que des entreprises du BTP puissent continuer à intervenir, car notre pays risquerait sinon de ne plus pouvoir faire face à la crise sanitaire. Évitions les débats caricaturaux.

**M. Boris Vallaud.** L'imbroglio que vit le secteur du BTP montre combien la clarté fait défaut. Le message des autorités est, d'un côté, « *Restez chez vous* », ce que chacun a tendance à s'appliquer à soi-même, quel que soit le métier qu'il exerce, et, de l'autre, « *les activités essentielles doivent se poursuivre* ». Salariés et entrepreneurs du BTP font face à des injonctions contradictoires : il y a les négociations entre les fédérations et le ministère du travail ; il y a les décisions, variables d'une région à l'autre, des préfetures. Des salariés restent chez eux parce que des maîtres d'ouvrage l'ont demandé aux entreprises qui les emploient ; des artisans partis travailler sur leurs chantiers sont stoppés par des gendarmes. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire, dans ces conditions, d'employer un vocabulaire désobligeant à leur égard.

Pour tous les employeurs, qu'ils soient publics ou privés, la question de la protection des salariés est compliquée. L'État employeur n'est pas en mesure d'assurer la sécurité des personnes qui travaillent dans les hôpitaux ; des policiers et des gendarmes s'inquiètent de leurs conditions de travail. La réponse ne peut se résumer à un appel au bon sens : il faut non seulement de la démocratie parlementaire mais aussi de la démocratie sociale. Elle ne saurait passer non plus par une prime versée aux salariés exposés, qui s'apparenterait à un salaire de la peur.

**Mme Fadila Khattabi.** Avec la suppression des CHSCT, nous n'avons nullement balayé d'un revers de la main la prise en compte de la sécurité des salariés. Toutes ces questions peuvent être abordées au sein de la nouvelle instance qu'est le comité social et économique, au sein duquel le dialogue social se poursuit. Il est à même d'apporter des réponses aux salariés inquiets.

**Mme Sophie Auconie.** Certaines activités essentielles à la nation sont liées aux entreprises du bâtiment. Pensons à la réparation de chaudières ou au remplacement d'un robinet. Or leurs salariés sont exposés : ils n'ont aucun matériel de protection pour se rendre dans les foyers confinés et se retrouvent à plusieurs dans une même camionnette sans respecter les distances de sécurité. La pénurie est telle que, dans la presse quotidienne régionale de mon département, des appels sont lancés pour obtenir masques et lunettes.

Les entreprises du bâtiment demandent simplement une période transitoire de quinze jours pour leur laisser le temps de s'organiser.

**M. Philippe Gosselin.** Il y a un manque de moyens, qu'il s'agisse des masques ou d'autres produits. Dans certaines pharmacies, on ne peut pas obtenir de gel car il n'y a tout simplement pas assez de bouteilles en plastique. Ce n'est pas une vue de l'esprit mais bel et bien la réalité. La chaîne d'approvisionnement se heurte à des difficultés avérées. Le débat sur la protection des salariés est évidemment essentiel mais, les choses traînant depuis plusieurs jours, on a, de fait, un effet en chaîne : certaines pièces détachées et matières premières n'arrivent pas, en particulier quand elles proviennent de l'étranger. Des entreprises ferment, non pas parce que les salariés ne sont pas protégés, mais parce qu'elles ne sont plus en mesure de travailler. Encore quelques jours et il n'y aura plus à protéger qui que ce



soit, car l'économie sera à l'arrêt. Si on se réfère aux informations de plusieurs journaux régionaux, des services publics locaux, des EHPAD manquent déjà d'un certain nombre de produits. Les chaînes d'approvisionnement deviennent difficiles à assurer. Il faut offrir un peu de souplesse aux entreprises. Au risque de verser dans la provocation, je dirais que celles-ci ne sont pas nécessairement dirigées par des tortionnaires, qu'on n'a pas toujours affaire à des gens voulant réinstaurer l'esclavage ou des conditions de travail dignes du XIX<sup>e</sup> siècle. Faisons un peu confiance aux chefs d'entreprise. Si j'en crois les fédérations de ma circonscription, il est nécessaire d'opérer un ajustement. Laissons-leur un peu de temps avant qu'il ne soit trop tard.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Les messages doivent être très clairs. Les chefs d'entreprise connaissant la loi : ils savent qu'ils doivent protéger leurs personnels. On a suffisamment évoqué ce sujet lors de la discussion sur les CHSCT pour savoir qui est responsable de quoi. Cela étant, les chefs d'entreprise disent aujourd'hui qu'ils ne disposent pas d'outils de protection. On ne peut donc pas dire qu'ils ne veulent pas protéger leurs personnels : il leur est pour l'instant impossible de le faire – peut-être, d'ici deux à trois jours, le ravitaillement aura-t-il lieu ? Le Gouvernement a affirmé vouloir protéger les entreprises et mettre en sécurité les travailleurs. Au nom de ces principes, certaines entreprises ont entendu mettre leurs salariés au chômage partiel. Or, l'administration leur a répondu que cette demande n'est pas recevable. Pourquoi un chef d'entreprise ne peut-il pas recourir à ce dispositif pour protéger son personnel et éviter de mettre en péril son entreprise ? Il y a là une question à clarifier. Le ministre apportera-t-il les réponses ce soir, en séance ? Le Premier ministre introduira-t-il ces dispositions dans les ordonnances ? Cette possibilité doit être accordée d'office, sous peine de contredire tous les messages officiels – ceux-ci s'apparenteraient alors à de la communication. Les gens ont entendu des messages forts concernant la protection de la population et des travailleurs. Les ministres ont affirmé que les « travailleurs » – le mot a été utilisé je ne sais combien de fois – doivent être protégés, à l'instar des entreprises, pour que l'économie reparte au plus vite quand on sortira de la crise. Dont acte : mettons-y les moyens. On a même entendu des membres du Gouvernement nous dire que les moyens seront engagés, qu'on paiera le prix qu'il faut. Faisons-le et inscrivons-le, éventuellement, dans la loi.

**M. Bertrand Pancher.** Il y a des sujets essentiels – parmi lesquels le manque de masques et d'équipements – et de grandes peurs. Tout le monde réclame des masques. C'est un sujet que j'évoque avec le préfet de la Meuse dans le cadre de notre conversation téléphonique quotidienne. Les syndicats de police, les associations, les éboueurs, les caissières, par exemple, veulent des masques. Il faut évidemment établir des priorités. À côté de cela, on constate de grandes peurs. Comment ne pas être frappé de voir des gens seuls au volant ou des marcheurs porter un masque ? Il y a là un problème de rationalité. Il faut traiter tout ça avec beaucoup de souplesse. Ce n'est pas le moment de polémiquer. Offrir des possibilités d'adaptation à des professions qui le demandent est une solution certainement préférable au fait de désigner certains types d'entreprises comme des boucs émissaires.

*La Commission rejette l'amendement CL25.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Vous avez été dix-sept à intervenir – soit l'ensemble des députés présents dans la salle – sur cette question il est vraie essentielle. Nous ne pourrions pas procéder de la sorte pour chaque amendement. Je compte sur vous pour réserver votre intervention sur les sujets qui vous préoccupent personnellement.

*La Commission est saisie de l'amendement CL20 de Mme Mathilde Panot.*

**Mme Danièle Obono.** Cet amendement, que j'ai évoqué dans la discussion générale, concerne les outre-mer. Il vise à habiliter le représentant de l'État à prendre, pour des motifs tenant à la santé publique, « toute mesure proportionnée aux risques encourus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population [...] ». Cela nous permet de vous interpellier sur la protection sanitaire due à l'ensemble de nos concitoyens et concitoyennes, notamment dans les territoires d'outre-mer, où la réaction aux nombreuses alertes survenues a été trop lente. Il faut se mettre au diapason des mesures prises ailleurs et adopter la célérité nécessaire à la gestion de la crise.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Il me semble que votre amendement est largement satisfait par l'article 5 *bis* A et par l'article 6, qui prévoient les modalités de l'adaptation du régime de l'état d'urgence sanitaire aux collectivités d'outre-mer. Par ailleurs, je vous renvoie aux alinéas 31 et 32 de l'article 5. Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, l'article L. 3131-25 du code de la santé publique institue un système utile d'habilitation des préfets – ce qui correspond précisément à votre demande – pour prendre certaines des mesures générales et individuelles. Défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine en discussion commune les amendements CL102 de M. Charles de Courson et CL44 de Mme Delphine Batho.*

**M. Charles de Courson.** Le texte issu des travaux du Sénat définit l'état d'urgence sanitaire, à l'alinéa 11 de l'article 5, comme une « *catastrophe sanitaire mettant en péril par sa nature et sa gravité la santé de la population.* » Il nous semble que cette définition est assez floue. Notre amendement a pour objet de la préciser, en retenant les critères de la nature, de la gravité, de « *l'ampleur* » – terme que l'amendement suivant de Delphine Batho vise à introduire – de la situation sanitaire et de son « *caractère non maîtrisé par le système médical* », qui mettent « *en péril la vie d'une partie de la population et le fonctionnement de la vie de la nation.* »

**Mme Delphine Batho.** C'est, en quelque sorte, un amendement de repli par rapport à celui de Charles de Courson qui, si ma mémoire est bonne, s'inspire des remarques formulées par la Commission nationale consultative des droits de

l'homme (CNCDH) sur le projet de loi. Cette instance nous invitait à mieux définir les circonstances de l'état d'urgence sanitaire et son caractère très exceptionnel. Un débat a eu lieu au Sénat hier, où il a été proposé d'introduire la notion de « *catastrophe sanitaire exceptionnelle* ». La solution me paraît plutôt être – comme Charles de Courson et moi-même nous efforçons de le faire – de définir les circonstances qui établissent le caractère très exceptionnel de la catastrophe sanitaire.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Je suis défavorable à l'amendement de M. de Courson. En effet, la définition actuelle paraît déjà précise puisque le texte évoque une « *catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* ». Par ailleurs, la loi du 3 avril 1955, qui constitue un autre régime légal permettant l'application de pouvoirs exceptionnels, comporte, en son article 1<sup>er</sup>, un degré de précision similaire.

Je n'ai pas d'objection majeure contre l'amendement de Mme Batho, mais il me semble que la rédaction actuelle est suffisamment précise. La nature et la gravité d'une catastrophe comprennent son ampleur. Je vous demande donc de retirer votre amendement.

**M. Boris Vallaud.** Nous soutenons ces amendements. La CNCDH a émis des remarques qui nous paraissent tout à fait fondées. Monsieur de Courson, je souhaiterais avoir une précision : qui apprécierait le caractère non maîtrisé du système médical ? Si c'est l'autorité compétente pour décréter l'état d'urgence, cela poserait un problème.

**M. Charles de Courson.** Comme le rappelait Mme Batho, je n'ai pas inventé cette définition : je me suis appuyé sur les recommandations de la CNCDH, qui nous suggère ces précisions pour protéger les libertés publiques, pour éviter qu'on applique l'état d'urgence sanitaire dans n'importe quelles conditions. À titre d'exemple, la loi de 1955 relative à l'état d'urgence était extrêmement vague : il a fallu qu'on l'encadre et qu'on lui donne une base constitutionnelle.

Tout le monde est d'accord sur les critères de la « *nature* » et de la « *gravité* » figurant à l'alinéa 11. Reste l'« *ampleur* », car le phénomène peut être très grave mais circonscrit, ne concerner que quelques dizaines de personnes : dans un tel cas de figure, compte tenu de la rédaction actuelle, l'état d'urgence sanitaire pourrait être déclaré. C'est pourquoi Delphine Batho et moi-même proposons d'ajouter ce critère. Par ailleurs, même si la condition tenant à l'ampleur est satisfaite, il n'est pas nécessairement utile de déclencher l'état d'urgence sanitaire si le système de santé est capable de faire face. Nous proposons donc d'ajouter le critère du « *caractère non maîtrisé par le système médical* ».

Notre objectif est qu'on ne puisse pas utiliser les dispositions qui seront contenues dans le décret à d'autres fins que celles prévues initialement. Si quelqu'un conteste le décret, il s'appuiera sur la définition qu'on a retenue de l'état de catastrophe sanitaire. La rédaction proposée me paraît plus prudente, car l'ampleur

n'est pas contenue dans la gravité – le phénomène peut entraîner un taux de mortalité élevé, mais au sein d'une petite minorité de la population, et être très localisé, par exemple dans les DOM-TOM où, on l'a vu, des épidémies ont frappé seulement certaines îles. Il me paraît donc prudent d'encadrer cette disposition, comme on l'a fait pour la loi de 1955, qui a été élaborée, rappelons-le, pendant la guerre d'Algérie.

**M. Raphaël Schellenberger.** Aussi intéressante que soit notre discussion, le Sénat l'a, en réalité, renvoyée à un débat futur. En effet, si l'état d'urgence sanitaire est déclaré dès la promulgation de loi, les dispositions contenues dans le texte sont valables pour l'année qui vient, si bien que nous nous retrouverons dans un an pour discuter de la construction d'un statut pérenne de l'état d'urgence sanitaire. Ainsi, nous pouvons agir dans l'urgence, tout en nous laissant le temps de discuter de la nécessité ou non de créer un état d'urgence sanitaire mobilisable de façon permanente. C'est une solution sage pour ne pas se précipiter et faire des erreurs.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Je partage l'avis de M. Schellenberger. Nous sommes obligés de légiférer dans l'urgence et, comme je l'ai dit ce matin en discussion générale, nous créons un droit exceptionnel pour une situation exceptionnelle. Il me semble dès lors inapproprié de préciser davantage. Prenons le mot « *ampleur* », par exemple. Dans le cas du *cluster* en Savoie, aurait-on pu considérer que l'ampleur était suffisante, alors même que, d'après la rédaction actuelle de l'article, nous pouvons déjà prendre des mesures sur tout ou partie du territoire ? L'article est bien calibré. Le Sénat a bien fait de mettre un terme à ces dispositions en avril 2021, pour nous obliger à légiférer de nouveau et à réexaminer avec précision le sujet, à la lumière sans doute d'une commission d'enquête, ce que nous ne pouvons pas faire dans les quarante-huit heures qui nous sont imparties. Laissons l'article en l'état et légiférons plus tard, afin de définir ce qu'est l'état d'urgence sanitaire, en tirant les leçons, malheureusement, de l'épisode que nous traversons.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Puis elle examine l'amendement CL14 de Mme Mathilde Panot.*

**Mme Danièle Obono.** L'amendement vise à maintenir un contrôle démocratique, malgré la nécessité de réagir promptement en cas d'état d'urgence sanitaire.

L'état d'urgence sanitaire proposé au vote crée un nouveau statut en droit français, donnant de larges pouvoirs au Gouvernement, notamment en matière de restrictions des droits et des libertés constitutionnellement garanties. Pour renforcer les garanties démocratiques de cet état d'exception, nous souhaitons que l'état d'urgence sanitaire soit par principe déclaré à la suite d'un vote à l'Assemblée nationale et au Sénat. Le vote pourrait également avoir lieu à l'issue de la réunion

d'un quorum représentatif des forces à l'Assemblée nationale et au Sénat ou dans l'une des deux assemblées.

Nous souhaitons également que l'état d'urgence sanitaire nécessite un vote du Parlement douze jours après son entrée en vigueur pour être renouvelé, et non après un mois comme prévu ici, puis tous les douze jours pour sa prorogation, une telle exigence s'alignant sur le régime mis en place par la loi de 1955 sur l'état d'urgence. Nous demandons la création d'un comité parlementaire de suivi permanent composé de parlementaires, dès le déclenchement de l'état d'urgence sanitaire. Enfin, il faut intégrer les mesures de sécurité démocratiques retirées suite à l'avis du Conseil d'État concernant l'information sans délai des mesures prises par le Gouvernement dans le cadre de cet état d'urgence sanitaire.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Avis défavorable. Raphaël Schellenberger a eu raison d'insister sur la disposition prise par le Sénat, selon laquelle l'état d'urgence sanitaire est un régime juridique provisoire amené à être redéfini dans un climat plus serein. Votre amendement concerne plusieurs sujets différents. Au vu de la crise que nous traversons, il me semble pertinent que le conseil des ministres puisse déclarer l'état d'urgence sanitaire. Par ailleurs, votre amendement est en partie satisfait, puisque, dans un souci d'opérationnalité, le Sénat a déclaré à l'article 5 *bis* l'état d'urgence sanitaire, de manière dérogatoire par rapport au cadre légal prévu à l'article 5. S'agissant du renouvellement de l'autorisation tous les douze jours, nous voyons bien à quel point il serait peu opérant. Pour ce qui est du contrôle enfin, qui nous préoccupe tous, le Sénat a adopté un article 13 dans le titre IV sur ce sujet.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL45 de Mme Delphine Batho, CL72 de M. Fabien Roussel et CL120 de M. Bertrand Pancher.*

**Mme Delphine Batho.** Les dispositions de l'article 5 s'appliquent au bout de deux mois, au cas où l'état d'urgence sanitaire, résultant des dispositions de l'article 5 *bis*, devrait être prorogé. La définition de l'état d'urgence sanitaire n'est donc pas une espèce d'ovni législatif qui ne trouvera jamais à s'appliquer.

L'amendement vise à ce que l'état d'urgence soit déclaré en conseil des ministres, sur la base du rapport du ministre chargé de la santé, seulement après avis du comité de scientifiques mentionné à l'article L. 3131-26. Cela me semble correspondre à la pratique actuelle, dans la mesure où les décisions ont été prises après que les scientifiques ont été consultés.

**M. Fabien Roussel.** L'Italie, qui a un peu d'avance sur nous, dit aujourd'hui qu'ils n'ont pas frappé assez fort ni assez vite, pour arrêter beaucoup d'activités économiques qui n'étaient pas essentielles. Ils ont décidé de réunir les organisations syndicales et patronales, afin de trouver un accord national pour définir les secteurs stratégiques et les conditions de sécurité dans lesquelles les

salariés doivent travailler. Nous devons tendre vers cet exemple, au lieu de déléguer localement aux entreprises le soin de décider si elles doivent poursuivre leur activité et sous quelle forme. Réunissons au plus vite les organisations syndicales et patronales pour qu'elles se mettent d'accord ensemble sur la définition des secteurs stratégiques indispensables au pays et les conditions de sécurité à assurer à nos salariés.

**M. Bertrand Pancher.** La déclaration d'état d'urgence sanitaire donne au Premier ministre beaucoup de pouvoirs, notamment celui de limiter la liberté d'aller et venir, celle d'entreprendre, de réunion. Il permet également de procéder à des réquisitions. Toutes ces mesures fortes sont évidemment indispensables en cette période, mais doivent être bornées par l'expertise sanitaire. C'est pourquoi nous vous proposons de renforcer l'éclairage du Gouvernement, en amont de sa prise de décision, par un avis du Haut Conseil de la santé publique, instance spécialisée qui peut déjà être consultée par les ministères concernés et les présidents de Commission. Il serait pertinent de transformer cette faculté de consultation par l'exécutif en une obligation.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Avis défavorable. Même si je comprends votre intention, je pense que nous devons être très prudents et veiller à ne pas entraver le caractère opérationnel de mesures prises dans l'urgence. S'il paraît naturel que des scientifiques se prononcent après la déclaration de l'état d'urgence sanitaire, en l'espèce, il aurait été probablement difficile d'attendre cet avis pour le déclencher.

Monsieur Roussel, il me semble également qu'il faut laisser le politique prendre ses responsabilités dans l'urgence, afin qu'il puisse décider rapidement de l'état d'urgence sanitaire, pris sur la base du rapport du ministre de la santé. L'état d'urgence sanitaire est bel et bien motivé.

**M. Fabien Roussel.** Actuellement, cela se passe plutôt mal sur le terrain, avec des mouvements de grève, des demandes de droit de retrait tantôt refusées tantôt acceptées. Après les mobilisations de ces derniers jours, les chantiers de Saint-Nazaire ont décidé d'arrêter pendant quinze jours leur production. Il a fallu en arriver à une grève ! Je comprends bien que vous laissiez la décision aux politiques. Mais aujourd'hui, les politiques, c'est le Gouvernement, point barre ! Si cette décision ne vient que du ministre et qu'il renvoie aux entreprises la décision de travailler ou non, cela ne passe pas. Dans une crise aussi grave, les consignes doivent être claires et se prendre avec les partenaires sociaux au niveau national, de sorte que les décisions soient partagées et appliquées, sans quoi c'est du grand cafouillage.

**M. Bertrand Pancher.** Les Français seront d'autant plus motivés et mobilisés que les décisions seront transparentes. Comment ne pas être frappés quand on voit que certains pays, notamment la Corée du Sud, se mobilisent et obtiennent de bons résultats, parce que des informations sont diffusées en permanence, notamment sur l'état sanitaire ? Pourquoi accepter de s'engager dans

un état d'urgence sanitaire, très privatif de libertés et particulièrement contraignant, sans se fonder sur un avis du Haut Conseil de la santé publique, dont la publicité permettrait à l'ensemble des Français de s'engager en connaissance de cause ? Nous ne demandons pas un avis conforme, madame la rapporteure, mais seulement un avis public. Voilà une nouvelle illustration du centralisme français ! À toujours faire peser les décisions sur les mêmes têtes, ne nous étonnons pas que certaines réactions aillent à l'encontre de la mobilisation générale qui est souhaitée !

**M. François Pupponi.** Le problème, c'est que le Gouvernement a pris sa décision avec le conseil scientifique, mais qu'on ne sait pas exactement ce qu'a dit ce conseil : c'est resté relativement opaque. Ses avis ont certes fini par être publiés, mais pas au moment où la décision a été prise. Le Président de la République a fait un discours jeudi ; le samedi, on a assisté au rétropédalage du Premier ministre avant d'entendre, lundi, un nouveau discours du Président de la République. J'imagine que n'importe qui, placé dans la même situation, aurait rencontré les mêmes difficultés mais il faut, à l'avenir, que la décision soit transparente, collective et concertée. Tout ce qui va dans le sens d'une décision collective, où chacun a un rôle précis à jouer, me semble être une bonne chose.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Elle examine l'amendement CL46 de Mme Delphine Batho.*

**Mme Delphine Batho.** Cet amendement reprend la même idée : permettez-moi donc d'insister. Le cadre de l'état d'urgence, tel que l'a défini la loi de 1955, concerne des troubles très graves à l'ordre public, comme les attentats terroristes que la France a hélas connus ces dernières années. Mais nous parlons ici d'une épidémie – ou d'un phénomène du même ordre – justifiant une évaluation scientifique. Il faut, pour que la situation de catastrophe sanitaire soit déclarée, que les risques qu'un tel phénomène fait peser sur la santé de la population soient évalués. Je propose donc, après l'alinéa 12, d'insérer l'alinéa suivant : « *Un comité de scientifiques est consulté avant toute déclaration de l'état d'urgence sanitaire. Son avis est rendu public.* »

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Pour les mêmes raisons que précédemment, avis défavorable.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Nous reviendrons sur cette question dans l'hémicycle mais je ne comprends pas pourquoi vous refusez qu'un avis scientifique éclaire les Français sur ce qui motive les décisions du Gouvernement.

Nous l'avons bien vu : quand le Président de la République et le Gouvernement ont commencé à dire qu'il y avait un problème, beaucoup de Français, en tout cas dans ma banlieue populaire, ont estimé que c'était bidon, qu'on se moquait d'eux, qu'on essayait de leur faire oublier quelque chose – je ne dois pas être le seul à avoir constaté ce genre de réaction. Quand le Président de la République est intervenu pour dire qu'on allait fermer les écoles, les gens ont commencé à se dire qu'il y avait peut-être un problème, mais ils ne mesuraient pas

encore la gravité de la situation. C'est quand le confinement a été annoncé que l'immense majorité des Français a fini par comprendre.

J'ai rappelé ce matin que nous sommes des Gaulois, toujours prêts à contester et à tout mettre en question. Publier un avis scientifique serait le meilleur moyen d'éclairer les gens : je ne comprends donc pas que cette proposition ne fasse pas l'objet d'un consensus. Cet amendement ne dit pas que le Gouvernement doit déclarer l'état d'urgence sanitaire après l'avis conforme du comité de scientifiques : il dit seulement qu'il doit recueillir son avis. Nous-mêmes, en tant que parlementaires, avons besoin de nous faire une opinion. Il y a parmi nous des médecins et des épidémiologistes, mais beaucoup d'entre nous ne connaissent pas ces sujets et ont besoin d'un avis scientifique pour savoir si la décision politique est légitime ou pas. Je ne comprends pas votre refus.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Ce qui me gêne, ce n'est pas qu'un avis scientifique éclairé soit communiqué le plus largement possible. Mais je crains qu'un tel amendement ne retarde la décision politique, alors qu'il convient d'agir vite face à de telles situations.

Le texte prévoit qu'en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire, il est réuni sans délai un comité de scientifiques. Je ne voudrais pas qu'en rendant obligatoire la constitution puis la consultation d'un conseil scientifique en amont on retarde le déclenchement de l'état d'urgence sanitaire en conseil des ministres.

**M. Raphaël Schellenberger.** Madame la rapporteure, j'admets qu'il n'était pas très commode de suivre les débats qui ont eu lieu cette nuit au Sénat, mais il n'est pas interdit de lire ce que nos collègues sénateurs ont voté. Vous répondez n'importe quoi !

Ce que le Sénat a voté, c'est que le présent projet de loi déclare, pour cette fois, l'état d'urgence sanitaire : point ! Nous débattons depuis une demi-heure de principes qui vaudront pour les crises à venir, de dispositions de portée générale, alors que le présent texte a une portée particulière et un caractère d'urgence.

**Mme Coralie Dubost.** Je comprends votre préoccupation, mes chers collègues. Dans la crise sanitaire que nous sommes en train de vivre, il se trouve que la création du comité scientifique a précédé la déclaration de l'état d'urgence sanitaire. C'est en effet le présent texte, si nous le votons – et j'ai cru comprendre que tout le monde était prêt à le faire – qui va déclencher l'état d'urgence sanitaire.

Pour gérer la crise actuelle, il n'est pas nécessaire d'inscrire dans ce texte le principe d'une consultation en amont du comité scientifique, dans la mesure où ce conseil existe déjà. Pour l'avenir, nous serons sans doute amenés à revoir le dispositif que nous sommes en train de créer, lorsque nous l'aurons évalué. Dans six mois ou un an, nous verrons si un tel comité est indispensable pour tous les types de crise. Il se peut que certaines crises sanitaires éclatent du jour au lendemain sans qu'aucun comité scientifique n'ait pu les anticiper. Dans un tel contexte, il faut que



les pouvoirs publics puissent déclarer l'état d'urgence sans avoir à consulter quelque comité que ce soit.

Il ne faudrait pas que, à l'occasion d'une autre crise, la consultation d'un comité scientifique retarde la décision politique, et donc l'adoption de mesures de protection de nos concitoyens. La question mérite d'être débattue et nous pourrions interroger le ministre en séance publique, mais comprenons bien que ce débat concerne d'éventuelles crises à venir et non la crise actuelle.

**M. François Pupponi.** Ce débat m'étonne un peu. Le Président de la République a dit qu'il avait besoin d'un conseil scientifique pour prendre sa décision, alors officialisons les choses ! Nous sommes en train d'organiser en catastrophe un état d'urgence auquel personne n'avait pensé et qui donne les pleins pouvoirs au Gouvernement sur des sujets qui ne sont pas neutres, comme la garde à vue, la situation des personnes incarcérées ou les libertés publiques. Il y a urgence, mais ce n'est pas une raison pour faire n'importe quoi.

Ce que propose cet amendement n'est pas extraordinaire : il demande tout simplement qu'un comité scientifique soit consulté. Cela peut être fait en trois minutes et n'exclut pas l'urgence. Nous sommes en train d'écrire la loi et nous savons très bien qu'un conseil scientifique est nécessaire, alors inscrivons-le tout de suite.

**M. Stéphane Peu.** Je partage l'avis de François Pupponi. Nous l'avions déjà constaté hier, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative (PLFR), mais cela se confirme : la majorité a bien du mal à adopter des amendements qui n'émanent pas de ses rangs ! Hier, nous avons adopté à l'unanimité un PLFR sur lequel un seul amendement ne provenant pas de la majorité avait été voté. Cela pose un problème, à l'heure où nous recherchons l'unité nationale et où tout le monde joue le jeu. Le fait de demander l'avis d'un comité scientifique au moment de déclarer l'état d'urgence sanitaire me paraît aller de soi et je ne comprends pas que cette proposition suscite autant de débats.

**M. Charles de Courson.** Mes chers collègues, la parole politique est-elle crédible ? Hélas, vous savez bien que la réponse est négative et que le peuple français ne croit plus ses élus. L'amendement de Mme Batho a le mérite d'aider le pouvoir politique : celui-ci pourra justifier ses décisions en s'appuyant sur un avis scientifique qu'il rendra public. Cet amendement apporte une protection et ce serait une bonne chose que nous le votions tous ensemble, parce qu'il va dans le bon sens.

Madame la rapporteure, si j'ai bien compris votre intervention, vous n'êtes pas opposée à cette idée sur le fond. Vous non plus, « *Madame la majorité* » ! (*Sourires*) J'ai envie de vous appeler ainsi, Madame Dubost, parce que vous décidez de tout et que, titulaire d'une délégation, vous avez la majorité à vous toute seule. Cet amendement ne mange pas de pain et il protégera la parole des gouvernements successifs.

**Mme Delphine Batho.** J'ai énormément de respect pour le Sénat, qui a fait du bon travail sur cet article, mais nous sommes à l'Assemblée nationale, et celle-ci a toute latitude pour continuer à améliorer le texte.

Par ailleurs, il est faux de dire, et j'aimerais donc que cet argument cesse d'être avancé dans les discussions, que le texte dont nous sommes en train de débattre n'aura pas à s'appliquer. Je serais la première à le souhaiter, mais ce n'est pas vrai. Ce texte s'appliquera pendant deux mois à partir de son adoption. Au bout de deux mois, il faudra de nouveau réunir le Parlement. Supposons que nous sortions de l'état d'urgence par décret en juin mais que nous connaissions une nouvelle vague à l'automne, comme M. Jean-Christophe Lagarde l'a avancé : une nouvelle décision sera prise en conseil des ministres avant le 1<sup>er</sup> avril 2021, date d'expiration de ces dispositions. Il faut donc arrêter de dire que ces dispositions ne seront pas appliquées !

Il n'y a aucune raison de ne pas inscrire la pratique actuelle dans la loi. Le rapport que fait le ministre de la santé en conseil des ministres pour signaler qu'il arrive quelque chose de grave se fonde bien sur un avis scientifique. Tout ce que nous demandons, c'est que cet avis scientifique soit public.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** J'approuve totalement ce que vient de dire Mme Batho. Je lui ferai toutefois observer que ce n'est pas moi qui ai annoncé la deuxième vague mais les scientifiques. Ceux-ci expliquent que, comme lors d'épidémies précédentes, cela peut se reproduire à l'automne puis au printemps suivant.

Par ailleurs, un consensus, cela se construit. Lorsque le Premier ministre nous a expliqué, en vidéoconférence, qu'il proposait de prendre une décision lourde, à savoir le report du deuxième tour des élections municipales, le premier qui a pris la parole, c'est le président du comité scientifique : c'est en l'écoutant que nous avons été convaincus qu'il fallait prendre cette décision. En revanche, si le ministre de la santé – avec tout le respect qu'on lui doit car il fait un travail exceptionnel en ce moment – avait proposé de reporter les élections en se fondant sur un rapport de ses services, peut-être sa parole m'aurait-elle paru plus sujette à caution.

**M. Stanislas Guerini.** Personne ici ne remet en cause le rôle extrêmement important joué par le comité scientifique, et toutes nos décisions se sont appuyées sur ses avis. Mais prendre cette décision en Commission, hors présence des ministres, n'est pas la bonne manière de procéder. Nous devons en discuter avec les ministres en séance car il sera important qu'ils puissent nous dire sur quoi ils fondent leurs décisions, quels sont leurs rapports avec le comité scientifique. Je propose donc de reporter cette discussion à la séance.

**Mme Coralie Dubost.** Madame Batho, je pense que nous ne nous sommes pas comprises : nous votons l'état d'urgence sanitaire pour deux mois et le Parlement pourra le proroger d'un mois. Mais, selon l'article 6 *bis* adopté par le Sénat, ce dispositif juridique temporaire ne sera valable que jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2021,

date à laquelle il pourra être soit pérennisé par le Parlement, soit abandonné si l'on estime qu'il n'est pas utile à la démocratie. Cela permettra surtout de tirer les conséquences de la gestion de cette crise sanitaire, ce qui pourrait être utile à nos successeurs. Le caractère temporaire de ce dispositif juridique me paraît donc constituer une première garantie. Ainsi, notre débat concerne davantage les crises sanitaires qui pourraient advenir dans les décennies ou les siècles à venir.

Par ailleurs, ce que vous demandez au travers de cet amendement existe déjà *de facto* puisque le comité scientifique est en place alors que nous n'avons pas encore déclaré l'état d'urgence sanitaire. Parlons-en en séance : peut-être trouverons-nous un consensus sur ce sujet avec les ministres.

**M. Boris Vallaud.** Cela donne le sentiment, sur quelque chose qui ne paraît pas exorbitant compte tenu de tout ce à quoi nous allons consentir par la suite – du moins, nous ne nous y opposerons pas –, d'une incapacité presque pathologique à accepter des amendements qui ne viennent pas de votre majorité. Cela existe déjà : alors inscrivons-le ! Ce n'est un problème pour personne ! C'est quand même incroyable ! Construisons ensemble l'unité républicaine ! Il faut un tout petit peu de rapprochement entre les points de vue, sinon cela ne marchera pas !

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Effectivement, discutons ensemble : vous avez compris que je cherchais juste à assurer que cela n'alourdirait pas inutilement le processus de décision. Nous devons avoir ce dialogue avec le Gouvernement et pas seulement entre députés.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL73 de M. Fabien Roussel.*

**M. Stéphane Peu.** L'article 5 a pour objet de déclarer l'état d'urgence sanitaire pour une période d'un mois. Chacun est bien conscient du caractère exceptionnel et de l'ampleur des mesures prises du fait de cet état d'urgence. Il nous apparaît donc nécessaire, comme cela fut décidé dans la loi de 1955, de raccourcir ce délai à douze jours. J'ajoute que notre assemblée est réunie, ce qui démontre que l'on peut faire vivre la démocratie même dans une telle période. Nous nous réunirons encore la semaine prochaine, notamment pour les questions au Gouvernement, et la semaine suivante : rien n'empêche donc de revenir devant le Parlement au terme d'un délai de douze jours. Nous souscrivons à l'idée d'un état d'urgence au regard de la gravité de la situation mais nous souhaitons en raccourcir la durée et renforcer le contrôle démocratique sur ce dispositif exceptionnel pour notre pays et ses traditions démocratiques.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** La durée d'un mois me paraît appropriée. Le Conseil d'État a d'ailleurs conseillé de passer de douze jours à un mois dans son avis et le Sénat lui-même n'a pas modifié cette disposition : cela me paraît approprié vu le contexte de crise sanitaire que nous pourrions être amenés à revivre. Avis défavorable.

**Mme Mathilde Panot.** Il est très important de soutenir cet amendement, quelle que soit la position du Sénat, parce qu'il ne faut pas se dessaisir d'un contrôle démocratique dans une telle période. Le ministre lui-même a dit hier que personne ne savait comment se déroulerait la suite et quelles seraient les solutions à apporter. Le Parlement doit donc assurer tous les douze jours, et non pas une fois par mois, un contrôle du Gouvernement dans l'usage qu'il fait des restrictions des libertés et de l'État de droit autorisées par l'état d'urgence sanitaire. Nous soutiendrons donc cet amendement de bon sens.

**M. Boris Vallaud.** À chaque fois qu'on le peut, il faut être instruit de ce qui s'est passé, par exemple lors de la mise en œuvre en 2015 de la loi de 1955 sur l'état d'urgence : le contrôle du Parlement, loin d'empêcher la mise en œuvre des mesures exceptionnelles décidées par l'exécutif, a constitué une forme de garantie démocratique de sa validité. L'acquiescement démocratique n'est pas un affaiblissement de l'action de l'exécutif, mais bien sa condition. Nous devons nous garder de produire des exceptions au dispositif d'exception. Être aligné sur le dispositif de 1955 ne me paraît pas être une mauvaise idée, au contraire !

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CL63 de M. Jean-Christophe Lagarde.*

**M. Jean-Christophe Lagarde.** C'est un amendement d'appel un peu provocateur. Je suis toujours étonné de la difficulté française à tirer les leçons du passé. Il y a dix ans, j'ai présidé une commission d'enquête concernant le H1N1. La crise que nous vivons était prévisible et annoncée ; aujourd'hui c'est le Covid-19 mais cela pourrait être la variole, et nos institutions ne s'y sont pas préparées. Nous sommes en train de créer un état d'urgence sanitaire alors qu'on savait clairement que cela arriverait un jour.

Je défendrai cet amendement en séance car je souhaite que le président de l'Assemblée nationale soit là. Que le délai soit de douze jours ou d'un mois, nous pouvons être en situation de ne pas pouvoir nous réunir lors d'une autre crise sanitaire. Les transports peuvent être complètement arrêtés, et beaucoup de parlementaires n'auraient pas la possibilité de se rendre à Paris. Nous avons donc besoin d'avoir la possibilité de dématérialiser nos débats, comme le conseil des ministres le fait déjà. Nous devons nous doter rapidement des moyens de débattre à distance – je crois que c'est l'intention du président de l'Assemblée nationale. Aujourd'hui, la plupart de nos collègues sont privés de la possibilité de venir délibérer. Sophie Auconie et moi représentons les membres de notre groupe, qui nous regardent avec une certaine frustration. Nous avons besoin d'un dispositif permettant, en cas de crise, et en cas de crise seulement, de délibérer à distance de façon dématérialisée.

Tel est le sens de cet amendement qui, évidemment, sera retiré une fois qu'il sera défendu en séance.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** J'ai compris que c'était un amendement d'appel pour la séance ; demande de retrait.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CL105 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** J'aime bien toute forme de pouvoir, à condition que ce pouvoir soit en liberté surveillée, notamment quand il y a une concentration de pouvoirs, ce qui sera le cas avec l'état d'urgence sanitaire. Celui-ci pose des limites très importantes à un certain nombre de libertés fondamentales – liberté d'aller et venir, liberté de réunion, liberté de culte, liberté d'entreprendre. Eu égard à ces restrictions sans équivalent dans notre arsenal législatif, il convient d'en borner l'usage. C'est la raison pour laquelle nous proposons que la prolongation de l'état d'urgence sanitaire par le Parlement ne puisse être accordée que pour une période de trois mois renouvelable. Il faut borner les périodes de prolongation : on peut parfaitement, avec des formes très souples, donner une légitimité démocratique à l'état d'urgence sanitaire.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Avis défavorable car c'est au Parlement de fixer la prorogation de l'état d'urgence sanitaire. Il ne s'agit pas de le contraindre à une durée d'ores et déjà définie.

**M. Charles de Courson.** Madame la rapporteure, pouvez-vous nous expliquer la procédure de prorogation au-delà d'un mois ? Y a-t-il de nouveau un avis du conseil scientifique, et est-il rendu public ? Tel que le texte est rédigé, le Gouvernement peut le faire, bien sûr, mais il peut aussi ne pas le faire. Pourriez-vous nous préciser ce point ?

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** C'est effectivement le débat que nous aurons avec le Gouvernement.

**M. Philippe Gosselin.** Sur ce point, il ne s'agit pas seulement d'avoir un débat : nous devons savoir ce qui, juridiquement, borne ou ne borne pas, permet ou ne permet pas la prorogation de l'état d'urgence. Les choses sont très floues, et je crains que nous ne nous apprêtions à mettre le doigt dans un engrenage qui pourrait avoir des conséquences fâcheuses.

Bertrand Pancher a raison de souligner que l'état d'urgence comporte de sérieuses restrictions en matière de circulation, de liberté de culte ou de liberté d'entreprendre. Ces restrictions sont parfaitement justifiées à condition qu'elles soient limitées dans le temps et que certains grands principes soient respectés.

J'entends ce que nous dit la rapporteure sur le fait que nous pourrions en discuter avec le Gouvernement, mais il y a désormais tant de points dont nous allons débattre que la séance va être longue...

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Ce ne serait pas la première fois, cher collègue – et c’est normal, c’est notre rôle !

**M. Philippe Gosselin.** Bien sûr, madame la présidente, et je ne me plains pas. Ce qui me paraît préoccupant, c’est de renvoyer à la séance publique de très nombreuses questions laissées sans réponse.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je rappelle qu’en matière d’état d’urgence, la loi de 1955 ne définit pas de délai de prorogation : c’est le Parlement qui, à chaque fois qu’il est décidé de proroger, fixe la durée de prorogation. Entre 2015 et 2017, l’état d’urgence a, à plusieurs reprises, été prorogé pour trois mois, mais également pour six mois. À titre personnel, j’estime qu’il faut à chaque fois laisser au Parlement la latitude de déterminer quelle est la durée de prorogation la plus appropriée, plutôt que de fixer un délai contraint dès le départ.

**M. François Pupponi.** Nous allons devoir déterminer en séance si le comité scientifique doit être créé avant ou après que ne soit prise la décision de proroger, et si ce comité doit être consulté à chaque fois qu’on doit déclencher ou proroger l’état d’urgence sanitaire. Dans un mois, les parlementaires que nous sommes devront se prononcer sur la prorogation éventuelle de l’état d’urgence sanitaire : sur la base de quels éléments allons-nous prendre notre décision si nous ne disposons pas pour cela d’un avis scientifique ?

Quand un état d’urgence doit être décidé à la suite d’événements autres que sanitaires – une vague d’attentats, par exemple –, tous les éléments dont nous avons besoin pour nous prononcer nous sont connus, mais il en va tout autrement quand il s’agit d’une crise sanitaire, nécessitant la prise en compte d’informations d’ordre scientifique, alors que nous n’avons pas de compétences approfondies dans ce domaine.

J’insiste sur le fait que, ce soir, nous devons veiller à inscrire dans la loi que le comité scientifique devra se réunir à chaque fois que nous aurons à nous prononcer sur une éventuelle prorogation, afin de nous faire bénéficier de son éclairage. C’est le bon sens !

**M. Raphaël Schellenberger.** Je rappelle que l’article 5 *bis* commence par la phrase suivante : « *Par dérogation aux dispositions de l’article L.3131-21 du code de la santé publique, l’état d’urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois à compter de l’entrée en vigueur de la présente loi.* » Cela règle la question !

Les alinéas suivants sont ainsi rédigés : « *Un décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé* » – cela aussi apporte un certain nombre de réponses – « *détermine la ou les circonscriptions territoriales à l’intérieur desquelles il entre en vigueur.* »

*« La prorogation de l'état d'urgence au-delà de la durée prévue au premier alinéa du présent article ne peut être autorisée que par la loi. »*

Puisqu'on s'entend dire à longueur d'année qu'on légifère trop, qu'on écrit la loi de façon trop détaillée, qu'on est trop tatillon, nous ferions aussi bien de nous dire que, de toute façon, la décision de prorogation de l'état d'urgence fera l'objet d'un débat au Parlement et que l'une des conditions de la réussite de ce débat réside dans l'éclairage scientifique dont nous pourrions disposer. Nous nous apprêtons à voter des dispositions pour une durée d'un an. Laissons un peu de liberté au législateur futur que nous sommes !

**M. Stanislas Guerini.** La lecture des amendements de Mme Batho et de M. Pancher montre qu'il nous serait difficile de déterminer dès maintenant quel serait l'organe de consultation le plus adapté, puisque le premier de ces amendements propose qu'il s'agisse du comité de scientifiques mentionné à l'article L.3131-26 et le second, le Haut conseil de la santé publique.

Tout le monde s'accorde à penser que notre décision devrait s'appuyer sur une base scientifique, conformément à la méthode mise en œuvre par le Gouvernement depuis le début de la gestion de cette crise, mais il reste à savoir à quelle instance scientifique il devrait être fait appel. C'est pourquoi je suggère que nous travaillions sur ce point avant la séance publique.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CL31 de M. Fabien Roussel.*

**M. Fabien Roussel.** L'amendement CL31 est un amendement de repli par rapport à l'amendement CL72 que j'ai défendu tout à l'heure. Il vise à ce que les présidents de groupes parlementaires des deux chambres ou leurs représentants soient consultés préalablement aux décisions prises par le Premier ministre – conformément à ce qui a été fait par celui-ci à trois ou quatre reprises depuis le début de la crise. En d'autres termes, il s'agit d'inscrire dans la loi ce qui nous apparaît comme une très bonne pratique.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Effectivement, la pratique qui est ici visée est saluée par tous les groupes. Cependant, j'estime que ce n'est pas notre rôle que de prévoir des dispositifs trop contraignants, d'autant que le projet de loi comporte déjà des garde-fous : premièrement, le principe selon lequel la prorogation de l'état d'urgence sanitaire ne peut se faire que par la loi ; deuxièmement, le contrôle parlementaire prévu à l'article 13 du projet de loi. Je suis donc défavorable à cet amendement.

**M. Stanislas Guerini.** Gardons-nous de la tentation de surlégiférer, à laquelle nous pourrions succomber en voulant inscrire dans la loi des pratiques existantes. À cet égard, la rédaction de l'amendement est révélatrice à plus d'un titre. Premièrement, pour ce qui est du périmètre de consultation, l'amendement

prévoit d'inscrire dans la loi que les présidents de groupes parlementaires doivent être consultés. Il est à craindre que l'étape suivante ne consiste à dire que, lors de la réunion autour du Premier ministre, il n'y avait pas que les présidents de groupes parlementaires, mais aussi les chefs de formations politiques et les représentants d'associations d'élus locaux, et à se demander s'il ne faudrait pas l'écrire dans la loi. On finirait peut-être même par proposer d'écrire dans la loi la composition exacte de cet organe consultatif...

Deuxièmement, le terme même de « *consultation* » peut donner lieu à différentes interprétations, comme on a pu le voir ces derniers jours. Si cela signifie que l'on a réuni différentes personnes, cela ne permet pas de savoir, par exemple, si la question de la tenue du premier tour leur a été posée formellement.

En voulant inscrire trop de choses dans la loi, on risque de créer de nombreuses difficultés. Comme l'a souligné tout à l'heure M. Schellenberger, en tant que législateur, il nous reviendra de déterminer, au moment de prendre une décision sur une éventuelle prorogation de l'état d'urgence, si nous disposons pour cela de tous les éléments d'information nécessaires.

**Mme Coralie Dubost.** À première vue, la proposition consistant à consacrer une bonne pratique existante paraît louable. Cela dit, on peut aussi penser que les conditions dans lesquelles la décision de prorogation pourrait être prise relèvent de la responsabilité du Parlement et de la Conférence des Présidents, et je ne suis donc pas certaine qu'il faille inscrire dans la loi le principe d'une consultation – j'ai même été tentée de proposer un sous-amendement visant à remplacer le mot « *consultation* » par le mot « *information* ». Sachant que le débat en séance publique portera sur le comité scientifique, cet amendement me semble intéressant.

**Mme Danièle Obono.** Sans vouloir couper les cheveux en quatre, l'expérience des derniers jours a montré que nous pouvions être amenés à assumer des décisions prises précédemment, y compris des décisions auxquelles nous n'avons pris aucune part. Nous sommes tous conscients de la difficulté objective à évaluer les choses et de la nécessité de prendre rapidement des décisions, mais force est de constater que nous sommes parfois mis devant le fait accompli et tenus de prendre position sur certains points sans disposer des éléments d'information qui nous seraient nécessaires pour le faire.

Les amendements que nous examinons actuellement ont vocation à encadrer au maximum les conditions dans lesquelles la décision de prorogation pourrait être prise. Cela me paraît effectivement relever du domaine de la loi, sur laquelle nous devons pouvoir nous reposer en raison du fait qu'elle est votée par la représentation nationale, dont elle tire sa légitimité. Cela n'a rien d'un détail en une période où nous avons besoin de construire collectivement de la confiance, au sein de cette assemblée et en dehors, sur des décisions comportant d'énormes enjeux en termes de respect des droits et des libertés.



Nous ne pouvons pas nous contenter de considérer que les choses ont plutôt bien marché jusqu'à présent, et continuer à tâtonner : au contraire, nous devons nous doter de cadres bien définis afin d'être en mesure d'assumer ou pas les décisions qui seront prises.

**M. Stéphane Peu.** On constate que, sur le plan politique, chacun a su faire preuve d'un comportement permettant de préserver l'unité de la Nation autour des mesures d'urgence, et j'estime que les consultations auxquelles il a été procédé dans le cadre du fonctionnement démocratique de nos institutions n'y sont pas étrangères.

À l'inverse, il semble que, depuis deux jours, l'unité nationale soit soumise à certaines tensions dans le cadre des relations sociales. Nous avons tous pu observer qu'il n'y a pas eu de consultation des syndicats de salariés et des représentants du patronat. Le ministre de l'économie, Bruno Le Maire, nous a dit que le Gouvernement allait essayer de rattraper les choses, notamment en ce qui concerne la filière du bâtiment, qui pose un gros problème, mais on voit bien que, même en décrétant l'état d'urgence sanitaire, le fait de travailler en consultation avec les partenaires sociaux dans le monde du travail, et avec les représentants politiques dans le domaine démocratique et institutionnel, revêt une extrême importance pour parvenir à l'unité nationale.

Dans ces conditions, je ne comprends vraiment pas en quoi une bonne pratique reconnue par tous ne pourrait pas être inscrite dans la loi, d'autant qu'il est proposé de réunir autour du Premier ministre les présidents de groupe du Parlement : si ce n'est pas nous qui formulons une telle proposition, je ne vois pas qui d'autre le fera – et en tout état de cause, nous avons la légitimité pour le faire.

**M. Ludovic Pajot.** Si je comprends la philosophie de cet amendement inspiré par le bon sens, il me semble que limiter la consultation aux présidents de groupes parlementaires n'est pas représentatif de l'Assemblée nationale. À mon avis, il conviendrait donc de sous-amender cette proposition en prévoyant également la consultation des chefs de partis politiques représentés à l'Assemblée nationale. Cela permettrait à des mouvements politiques qui n'ont pas de groupe de faire entendre leur voix.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL67 de Mme Emmanuelle Ménard.*

**Mme Emmanuelle Ménard.** Il s'agit de l'amendement que j'ai évoqué ce matin dans la discussion générale ; il vise à créer, dans la longue liste des mesures que le Premier ministre pourra prendre pour lutter efficacement contre l'épidémie de Covid-19, la possibilité d'avoir recours au couvre-feu.

Actuellement, comme je le répète depuis deux jours, le confinement n'est pas suffisamment respecté. Les chiffres le prouvent : 226 000 contrôles ont été effectués en France entre mardi midi et ce matin, et 18 000 procès-verbaux ont été dressés – ce sont les chiffres du ministère de l'intérieur –, sans compter tous ceux

qui sont passés à travers les gouttes, et tous ceux qui ne sont plus contrôlés depuis hier puisque les polices municipales ont appris hier matin qu'elles n'étaient pas habilitées à le faire. J'espère d'ailleurs que nous voterons tous la mesure prévue à l'article 5 de ce texte, afin de remédier à cette situation.

Aujourd'hui, pour faciliter la tâche de nos forces de l'ordre et, plus important encore, pour lutter efficacement contre la propagation de l'épidémie, il nous faut instaurer la possibilité d'un couvre-feu. Personne, hormis les forces de sécurité et le personnel médical, n'a actuellement à être dehors à la nuit tombée et, comme toutes les autorités médicales le répètent, il n'existe pas de méthode plus fiable et plus efficace pour lutter contre le Covid-19 que le confinement total. Le couvre-feu contribuera à rendre encore plus efficaces ces mesures de confinement. D'ailleurs, même le ministre de l'intérieur commence à y réfléchir et à s'y montrer favorable, puisqu'il a annoncé en conférence de presse cet après-midi qu'il était d'accord pour accompagner les mesures locales visant à faire respecter le confinement, comme par exemple le couvre-feu à Nice. Je ne peux que m'en féliciter ; j'espère que certains maires prendront cette mesure quand elle s'avèrera nécessaire, et que le ministère de l'intérieur appuiera leur démarche.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Votre amendement est satisfait par l'alinéa 18 de l'article 5, qui permet au Premier ministre d'« *interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret* » – c'est la formulation qui a été retenue dans la loi du 3 avril 1955 pour instituer des couvre-feux ; je demande donc son retrait.

**Mme Sophie Auconie.** Je voudrais sensibiliser à la problématique du confinement dans les foyers où règne la violence conjugale. Celle-ci est en nette augmentation du fait de la promiscuité de leurs auteurs avec les victimes et les enfants, l'alcool jouant un rôle non négligeable en la matière – lorsqu'on est confiné toute la journée et que l'on ne peut pas sortir, on boit un peu plus que d'habitude et que de raison. La violence conjugale est un vrai sujet ; ce n'est pas l'objet de cet amendement, mais il me semble important que nous soyons sensibles à cette problématique et que nous en profitions pour saluer collectivement le travail remarquable effectué par les associations, malgré cette situation de crise sanitaire, pour soutenir ces femmes et ces enfants qui se trouvent en difficulté dans le cadre du confinement.

**M. Raphaël Schellenberger.** La formulation présente dans le texte dont nous discutons me semble appropriée, parce qu'elle permet de circonscrire à certains lieux cette mesure de couvre-feu qui, prise à l'échelle nationale, ne serait pas pertinente. Seuls certains territoires particuliers posent problème ; ce n'est pas le cas de tous, et il y en a dans lesquels les mesures de confinement sont très bien acceptées. C'est une question sensible, qui risque de nous faire atteindre le point de non-retour en matière de limitation des libertés de nos concitoyens.

Il faut aussi faire attention à ce qu'une telle mesure ne soit pas contre-productive : le problème n'est pas que certains de nos concitoyens aient besoin de

sortir un quart d'heure par jour pour faire une activité physique ; bien au contraire, cela leur permettra de rester plus longtemps en meilleure santé. Il y a un problème quand ils se croisent, se rencontrent, s'arrêtent et échangent. Avant de réduire la plage horaire sur laquelle il est possible de sortir, ce qui risque de l'engorger en mettant plus de monde dehors, il faut peut-être réfléchir à deux fois. Il vaut mieux que la possibilité de sortie s'étale sur des plages horaires plus larges, car il ne s'agit pas d'un problème d'ordre public classique tel que ceux que l'on traite en général avec le couvre-feu : ce qu'il faut juguler, ce sont les liens sociaux, les interactions, les rencontres physiques. Circonscrire ces mesures de confinement horaire à des lieux particuliers, qui posent particulièrement problème, me semble plus que nécessaire ; en revanche, la mise en place d'un couvre-feu national me paraît constituer une mesure bien trop ferme et trop forte, eu égard au respect global de ces règles sur le territoire national.

**M. Ludovic Pajot.** Dans certains territoires et en particulier dans certains quartiers difficiles, le confinement n'est pas respecté, surtout le soir où des délits sont commis. Il faut que nous nous attachions à protéger les biens et les personnes, et ainsi à prendre des mesures plus coercitives. Dans certaines villes, des policiers et des pompiers ont été caillassés malgré le confinement. L'instauration d'un couvre-feu à partir de 20 heures ne nuirait à personne, sauf aux dealers, voleurs ou autres délinquants qui profitent de cette situation de crise sanitaire. La commune de Vallauris a pris un arrêté pour imposer un couvre-feu à partir de ce soir ; celles de Cannes et Nice y réfléchissent. L'État doit instaurer cette mesure qui permettrait de faire respecter les règles de confinement qui s'imposent.

**M. Philippe Gosselin.** Notre collègue évoque à juste titre des communes qui prendraient un certain nombre de mesures de couvre-feu. Cela fait partie des compétences de base qui sont conférées au maire par le code général des collectivités territoriales, au titre de ses pouvoirs de police. Sous réserve d'un contrôle de leur légalité par les services préfectoraux, rien ne s'oppose à la mise en place de ce type de mesures au cas par cas, en fonction de nécessités propres à telle ou telle ville – qui peuvent être liées à des questions d'ordre public, de tranquillité ou de salubrité. Ce cas par cas est possible et pourrait s'avérer souhaitable dans certaines circonstances particulières et locales.

Cependant, généraliser une telle mesure comporterait un grand risque en restreignant encore davantage les libertés individuelles d'aller et de venir. Des complications pourraient survenir dans un certain nombre de cas, par exemple celui de personnels qui rentrent la nuit du travail parce qu'ils sont encore en trois-huit ou viennent d'alimenter tel ou tel magasin, ou celui des soignants ou des forces de l'ordre qui ont besoin de se déplacer sans être nécessairement identifiés en tant que tels. Tout cela risque de donner lieu à un nombre important de conflits juridiques. Libre aux collectivités et aux communes concernées de recourir à ces restrictions très fortes de libertés, mais leur généralisation ne me semble pas souhaitable.

**M. Stéphane Peu.** J'approuve ce qui vient d'être dit sur le fait que l'état d'urgence sanitaire est déjà en soi suffisamment contraignant à l'égard des libertés

individuelles pour ne pas être étendu sans que cela se justifie d'un point de vue sanitaire, mais je voudrais profiter de ce débat pour dire qu'il faut faire attention, si l'on veut fabriquer du consensus et de l'unité nationale, à ne pas stigmatiser des quartiers, des villes ou des populations. Je viens d'une circonscription à propos de laquelle un journal étranger – suisse – a écrit ce matin un article absolument honteux et qui m'a révolté, alors que les voyages en jet privé viennent d'augmenter de 400 % en quarante-huit heures et que certains se sont rendus dans leur résidence secondaire. Il me semble facile, lorsqu'on se trouve dans sa maison de campagne de cinq pièces, de jeter l'opprobre sur des gens qui vivent à huit dans un studio, les uns sur les autres. Il faut que nous soyons attentifs à prendre en considération l'ensemble de la population et les difficultés spécifiques qui se présentent à chacun : tout le monde ne vit pas dans les mêmes conditions, et nous devons essayer de mener une politique de la main tendue et de l'écoute plutôt que de montrer du doigt et de stigmatiser.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Il n'est pas question d'ostraciser certains quartiers ; je ne l'ai d'ailleurs pas fait lorsque j'ai défendu mon amendement. Cependant, je constate – pour en discuter régulièrement avec les forces de l'ordre qui sont sur le terrain – que certaines personnes s'amuse à jouer au chat et à la souris ; pour certains, ce n'est pas tout à fait conscient, mais pour d'autres, c'est véritablement un jeu.

Des témoignages montrent que sous prétexte de faire leurs courses ou leur jogging, d'aller à la pharmacie puis à la boulangerie, ou de sortir leur chien, certaines personnes sont hors de chez elles dix fois par jour, et ne prennent absolument pas au sérieux cette histoire de confinement. L'autorisation signée par soi-même permet à ceux qui le souhaitent de contourner facilement les règles. Ce n'est pas le cas de tout le monde, loin de là, mais les chiffres du ministère de l'intérieur sont éloquentes : 226 000 contrôles pour des personnes hors de chez elle, cela signifie que 226 000 personnes ne respectent potentiellement pas les règles de confinement, et n'ont pas conscience qu'outre la leur, elles mettent en danger la vie d'autrui – chacun fait ce qu'il veut avec la sienne.

Dans certains quartiers – il n'est pas question d'ostraciser, puisque je parle ici du centre-ville de Béziers et non de la Seine-Saint-Denis ou de quelque autre région –, une partie de la population ne prend pas la mesure de la situation, alors qu'il en va de leur santé et de celle de leurs proches. Les policiers de Béziers et les gendarmes des zones alentours sont quotidiennement confrontés à des refus de confinement ; les forces de l'ordre ont autre chose à faire et nous devons les soutenir dans leur mission. Je n'ai pas dit qu'il fallait rendre le couvre-feu obligatoire au niveau national, mais il faut le rendre possible lorsque les maires, qui constatent au plus près du terrain la réalité des choses, le souhaitent. Le ministre de l'intérieur doit les soutenir, comme il a annoncé qu'il le ferait à Nice avec M. Estrosi.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL121 de M. Éric Diard.*

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** J'émet un avis favorable à cet amendement rédactionnel, sous réserve que le terme d'« *urgence* » soit remplacé par celui de « *catastrophe* », puisqu'il s'agit de « *lutter contre* ».

**M. Philippe Gosselin.** Nous sommes favorables à cette rectification.

*La Commission adopte l'amendement rectifié.*

*Elle est saisie de l'amendement CL3 de M. Schellenberger.*

**M. Raphaël Schellenberger.** J'aurais préféré ne jamais avoir à vous soumettre cet amendement, dont l'objet est d'appeler l'attention de la représentation nationale sur la situation dramatique dans le Haut-Rhin et en Alsace, suite à l'explosion du nombre de patients touchés par le Covid-19, du nombre de personnes placées en réanimation et, malheureusement, du nombre de décès.

Il est proposé de ramener le délai d'inhumation de six à quatre jours au plus après le décès afin de mieux gérer cette crise dans la crise et de maintenir, dans un délai réduit, la dignité face à la mort.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Le sujet est légitime et très sensible. Vous proposez d'ajouter cette mesure à la liste de celles que peut prendre le Premier ministre, ce qui renvoie au débat que nous devons avoir avec le Gouvernement sur la définition des grandes catégories de mesures. Votre amendement démontre qu'en essayant de dresser des listes, même avec les meilleures intentions, nous finissons par oublier des éléments. Cette question pourra également être évoquée lors de la discussion de l'article 7, qui porte sur les délais.

**M. Stanislas Guerini.** Réduire ce délai dans la loi permettra-t-il d'apporter les solutions aux terribles difficultés auxquelles les familles sont confrontées ? Je m'interroge sur l'efficacité pratique de cet amendement.

**M. Charles de Courson.** Les capacités des entreprises de pompes funèbres ne sont pas illimitées. En réduisant le délai d'inhumation, ne risquons-nous pas de nous placer dans une situation impossible ? Il est peut-être préférable de retirer cet amendement et de soulever la question en séance publique, afin d'éviter d'aggraver la situation. Je lisais dans la presse qu'en Alsace, le nombre de décès a doublé. Il y a donc déjà d'énormes problèmes de gestion des obsèques par les pompes funèbres. Mais M. Schellenberger connaît mieux que nous la situation.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je retire cet amendement, nous en redébattons en séance publique. Ce ne sera pas une discussion facile, et je ne prétends pas apporter la solution par cet amendement, mais nous devons en parler car c'est un problème de dignité. Si nous décidons d'allonger le délai d'inhumation, dans quelles conditions cela se fera-t-il ?

Une fausse nouvelle a circulé sur les réseaux sociaux en Alsace selon laquelle les patinoires seraient mobilisées pour y stocker les cadavres. C'est d'une

invraisemblable indignité, c'est archi-faux, mais c'est le genre d'information qui circule dans le territoire et nous devons nous battre pour rétablir la vérité.

Que nous décidions d'allonger le délai d'inhumation ou de le raccourcir, nous devons faire un choix. Tout doit être fait pour ne pas en arriver à de telles mesures, mais si elles sont nécessaires, nous devons veiller à préserver la dignité.

J'ai également demandé à un bureau d'études de nos collectivités territoriales de nous éclairer sur la réalité des chiffres. Le nombre de décès dus au Covid-19 communiqué chaque jour correspond aux cas recensés médicalement, mais il est déconnecté de la réalité : le nombre de décès explose dans le territoire. Pour piloter ces questions dans le respect de la dignité humaine, nous avons besoin d'éléments d'information. J'espère que l'INSEE pourra accélérer le délai de communication des statistiques d'état civil pour les ramener d'un mois à une semaine.

*L'amendement est retiré.*

**M. François Pupponi.** Sarcelles abrite une importante communauté assyro-chaldéenne. Or les chrétiens d'Orient ont la particularité de vivre en famille, faisant cohabiter deux ou trois générations sous le même toit. Le taux de mortalité dans cette communauté est donc très important car les personnes âgées qui vivent avec de jeunes enfants sont touchées. Cinq décès ont ainsi été enregistrés au cours de la semaine, et même si le nombre de personnes assistant aux obsèques est restreint, les gens s'y étreignent. Nous devons nous interroger sur l'organisation des obsèques, car ce sont des occasions au cours desquelles le virus se propage. Il sera donc utile d'en débattre en séance publique.

**M. Philippe Gosselin.** Il s'agit d'un sujet délicat, à manier avec beaucoup de précautions, je le sais pour avoir été rapporteur du projet de loi réformant le droit funéraire. Il touche à la sensibilité des familles, aux convictions religieuses, et il n'est pas simple de trouver un équilibre. Je ne sais pas s'il est préférable de raccourcir ou rallonger le délai : plus il est court, plus nous risquons de saturer les entreprises de pompes funèbres.

Nous devons aussi considérer la question de la crémation, car l'amendement ne porte que sur le délai d'inhumation. Or les règles doivent évoluer de pair. Les funérariums ont aussi des capacités limitées. Je ne veux heurter personne, nous cherchons tous la meilleure formule et M. Schellenberger le fait intelligemment, mais la bonne réponse ne porte sans doute pas sur les seules inhumations. Il nous faudrait disposer d'éléments statistiques sur la surmortalité des personnes âgées, en plus des décès directement imputés au Covid-19.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement CL122 de M. Le Bohec, puis l'amendement CL75 de M. Fabien Roussel.*

*Elle en vient à l'amendement CL15 de M. Mélenchon.*

**Mme Mathilde Panot.** Il s'agit d'imposer le caractère proportionné et nécessaire des restrictions générales pouvant être imposées aux libertés fondamentales, ainsi que des mesures individuelles pouvant être prises par les représentants de l'État sur les territoires concernés. Cette exigence démocratique fondamentale doit figurer dans la loi.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Avis favorable, un amendement de même nature a été adopté s'agissant des mesures dont pourra décider le Premier ministre.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CL16 de Mme Panot.*

**Mme Danièle Obono.** Nous proposons d'élargir la composition du comité scientifique prévu par cet article afin d'y adjoindre toutes les compétences existantes au sein de la société civile dans le domaine des droits humains ou des interventions sanitaires et sociales. Il existe une complémentarité entre les institutions scientifiques, sociales, chargées de la défense des droits ou des questions de santé, et nous estimons également nécessaire de prévoir la présence des représentants des usagers du système de santé ainsi que du Défenseur des droits, dont l'expertise en matière d'accès au droit est essentielle.

Cet amendement fait suite à une sollicitation des collectifs investis dans l'Observatoire de la transparence dans les politiques du médicament, et s'inspire de l'expérience d'une population aguerrie aux pandémies : les associations accompagnant les malades du SIDA. Les formes de solidarité et d'auto-organisation qu'elles ont développé pourraient enrichir les réflexions du comité scientifique.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Avis défavorable, l'alinéa 33 de l'article, visé par cet amendement, prévoit la nomination des personnes qualifiées par décret.

Je partage toutefois votre souhait d'être informés de la composition de ce comité scientifique, et je rappelle que le projet de loi prévoit que le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat en nommeront chacun un membre.

**Mme Danièle Obono.** Au-delà du processus de nomination, c'est la qualité des personnes que nous souhaitons préciser par cet amendement. La réaction de la population aux consignes sanitaires a démontré qu'il était nécessaire de ne pas se fonder uniquement sur une approche médicale, mais aussi sur les sciences sociales, afin d'anticiper la réaction des différentes catégories sociales. Il est nécessaire d'adopter une approche extrêmement fine, et l'expérience des collectifs qui ont organisé des réseaux de solidarité dans un contexte où les contacts physiques sont proscrits serait extrêmement utile. Cette question ne peut pas être renvoyée à un simple décret.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL47 de Mme Delphine Batho.*

**Mme Delphine Batho.** Il s'agit d'une autre rédaction pour résoudre le même problème. Le projet de loi prévoit la création d'un comité scientifique en cas de déclaration d'un état d'urgence sanitaire. L'amendement précise que ce comité doit être créé préalablement à la déclaration de l'état d'urgence, puis maintenu sur toute sa durée. Je maintiens mon amendement, mais nous reverrons le sujet en séance publique pour trouver la bonne solution.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Effectivement, nous avons déjà eu ce débat et nous devons en discuter avec le Gouvernement : la constitution préalable du comité est-elle la bonne formule ? Ou rendra-t-elle la déclaration de l'état d'urgence sanitaire plus tardive et moins opérationnelle ? Quelle est la bonne formule pour que le comité fournisse régulièrement des avis ? Nous sommes d'accord sur l'esprit.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle passe à l'amendement CL123 de M. Gaël Le Bohec.*

**Mme Fadila Khattabi.** L'amendement vise à compléter la première phrase de l'alinéa 33 par « pluridisciplinaire » afin que le champ d'expertise scientifique soit suffisamment large pour évaluer le bien-fondé d'une déclaration d'état d'urgence sanitaire et ses éventuelles conséquences médicales, mais aussi économiques, sociales et financières.

En outre, l'amendement vise à ce que le comité de scientifiques soit paritaire.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Je l'ai déjà dit, je ne veux pas rigidifier par la loi la composition du comité, qui relève du domaine réglementaire. J'y suis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis, suivant l'avis de la rapporteure, elle rejette successivement les amendements CL107 de M. François Pupponi, CL48 et CL50 de Mme Delphine Batho.*

*La Commission en vient à la discussion commune des amendements CL49 de Mme Delphine Batho et CL76 de M. Fabien Roussel.*

**Mme Delphine Batho.** De façon extrêmement maladroite, le projet de loi dispose que les avis du comité scientifique sont rendus publics « périodiquement ». Il serait préférable de supprimer ce terme car cela laisse entendre qu'on diffère la publicité des avis, alors qu'il faudrait qu'ils soient rendus publics sans délai.



Nous devons nous adapter en permanence, d'autant que la situation est inédite. Il ne s'agit donc pas d'un reproche mais, tout de même, l'avis du comité scientifique en date du 12 mars a été rendu public par le ministre de la santé le 17. Il aurait été extrêmement utile qu'il le soit dès le 12 car le comité recommandait déjà la fermeture des établissements scolaires, celle des bars et des restaurants, le tout dès le lendemain. Or cette mesure a été annoncée le 12 au soir pour les établissements scolaires pour une entrée en application le 16, et le 14 au soir pour les bars et restaurants.

En pareilles circonstances, une publicité plus rapide des avis du comité scientifique sera de nature à aider le Gouvernement à convaincre la population que des mesures difficiles doivent être prises.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Je comprends l'esprit de vos amendements. S'agissant des modalités de consultation du comité, de la périodicité de ses avis et de leur publication, nous allons y travailler en vue de la séance.

**Mme Coralie Dubost.** Au cours de la période que vous citez, madame Batho, le comité a été extrêmement sollicité et il ne dispose pas, contrairement à nous, d'un service de compte rendu qui prend note de nos débats et peut les publier rapidement. Or les scientifiques ont probablement des discussions aussi animées que les nôtres. Bien entendu, nous pouvons en rediscuter en séance publique, mais le terme « *périodiquement* » leur permettait de disposer d'une marge de manœuvre pour restituer l'étendue de leurs échanges et les fondements de leurs avis, tout en offrant une forme de régularité dans la transparence vis-à-vis de nos concitoyens.

**Mme Delphine Batho.** J'ai entendu les propos du ministre de la santé au Sénat. Je comprends bien que les avis rendus publics comprennent l'avis majoritaire et les autres, qui le complètent. Ces recommandations scientifiques, qui éclairent la décision politique, ont des conséquences lourdes sur certaines libertés fondamentales. Nous devrions donc trouver les moyens de doter le comité scientifique d'un secrétariat, quitte à distinguer recommandations et avis.

Les décisions prises constituent des changements majeurs pour nos concitoyens – fermetures d'écoles ou de restaurants : il est donc normal que les avis soient rendus publics rapidement, et non une semaine plus tard. Même si nous légiférons surtout pour l'année à venir, nous devons garder en tête la situation où un autre gouvernement refuserait de donner suite à des recommandations scientifiques unanimes ou majoritaires.

En outre, le décret devra appliquer les méthodes scientifiques – de revue par les pairs – et préciser comment les avis minoritaires seront pris en compte en cas d'avis divergents. Dans les publications scientifiques, ces derniers sont toujours publiés, de façon transparente. Nous devons traiter ce point important.

*L'amendement CL49 est retiré.*

*La Commission rejette l'amendement CL76.*

*L'amendement CL109 de M. François Pupponi est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CL74 de M. Fabien Roussel.*

**M. Stéphane Peu.** Dans le même esprit, nous considérons que les partenaires sociaux ne sont pas un frein à la prise de décision et qu'ils peuvent même faciliter la mise en œuvre de l'urgence sanitaire. Ils doivent donc participer à la concertation. Il n'y a pas de contradiction entre état d'urgence et consultation démocratique et sociale.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Pour répondre aux précédentes questions, le contrôle du Parlement est assuré par le titre IV, ajouté par le Sénat. L'article 13 dispose qu'à la demande de l'Assemblée nationale ou du Sénat, les autorités administratives communiquent toutes les mesures prises ou mises en œuvre en application de la présente loi. Le deuxième alinéa de ce même article prévoit que l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire en ce qui concerne le contrôle et l'évaluation des mesures, ainsi que les conséquences sanitaires de l'épidémie de Covid-19.

Monsieur Peu, la création d'un comité national de suivi risque d'alourdir le dispositif. Nous en débattons en séance publique, mais mon avis est défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 5 modifié.*

**Article 5 bis A :** *Habilitation à légiférer par ordonnance pour l'adaptation de l'état d'urgence sanitaire dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie*

*La Commission adopte l'article 5 bis A sans modification.*

**Article 5 bis :** *Proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois*

*La Commission examine les amendements identiques CL51 de Mme Delphine Batho et CL111 de M. Bertrand Pancher.*

**Mme Delphine Batho.** Le Sénat a proposé que l'on décrète l'état d'urgence sanitaire pour deux mois. À mon sens, il serait utile de faire un point devant le Parlement dans un mois. C'est l'objet de l'amendement CL51. La Nation doit être unie et cette unité passe aussi par la représentation nationale.

**M. Bertrand Pancher.** Je retire l'amendement CL111 car vous allez nous donner la même réponse. Nous en discuterons en séance publique.

*L'amendement CL111 est retiré.*

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** L'état d'urgence sanitaire doit être déclenché pour un mois par décret en conseil des ministres, toute prorogation devant faire l'objet d'un vote du Parlement. Le Sénat a introduit une nouvelle disposition pour tenir compte de la situation actuelle afin que nous soyons rapidement opérationnels. Le Parlement est ici à l'origine du déclenchement de l'état d'urgence – il ne s'agit donc pas d'un décret – et nous réunir pour le proroger dans un délai très court serait contre-productif. J'y suis défavorable.

**Mme Delphine Batho.** Je comprends que la rapporteure est favorable aux dispositions de l'article 13. À l'initiative du Sénat, ce dernier met en place un véritable contrôle parlementaire de la loi dont nous débattons. Si c'est le cas, je retire mon amendement puisque le Parlement disposera d'autres moyens pour exercer ses prérogatives.

*L'amendement CL51 est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CL71 de la rapporteure.*

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Cet amendement technique permettra de mettre fin à l'état d'urgence sanitaire, qui serait déclenché après l'adoption de ce projet de loi, par un décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par le premier alinéa de l'article que nous sommes en train d'examiner.

**Mme Christine Pires Beaune.** C'est ma première prise de parole. Elle sera pour remercier la rapporteure : ce qu'elle propose me semble bien vu.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte l'article 5 bis modifié.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Il nous reste 52 amendements à examiner, c'est-à-dire à peu près la moitié. Le texte adopté par notre Commission sera probablement disponible assez tard, et il faut évidemment laisser le temps nécessaire pour l'exercice du droit d'amendement. J'ai eu un échange avec le président de l'Assemblée nationale : il m'a indiqué que, compte tenu de la durée de nos travaux et de leur rythme d'avancement, la séance publique aura lieu demain à 9 heures 30, non ce soir. Nous pouvons continuer nos travaux sereinement et d'une manière complète. Chaque groupe politique pourra déposer des amendements tout aussi sereinement.

**Mme Delphine Batho.** Compte tenu de la durée de nos échanges, je concentrerai mes amendements en séance publique sur les points dont nous voyons qu'ils sont à résoudre, afin que l'on puisse programmer la commission mixte paritaire dans des délais raisonnables.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je vous en remercie. J'espère que votre position est partagée. Il me semble que nos débats, assez longs, montrent quels

sont les points sur lesquels un consensus est possible si nous travaillons tous ensemble. Nous pourrions concentrer les débats en séance publique sur ces sujets.

**M. Raphaël Schellenberger.** Ce que vous avez annoncé nous soulage tous, mais il faut aussi parler des conséquences. Même si nous faisons tous preuve de bonne volonté, beaucoup de points nécessiteront une réponse du ministre en séance publique. La réunion de demain matin ne suffira pas pour examiner tout le texte. Il y aura ensuite une commission mixte paritaire puisque nous avons adopté des amendements, mais nous ne savons pas quelle en sera l'issue. À quelle date cela nous amènerait-il en cas de nouvelle lecture ? Je m'interroge sur la concordance entre le calendrier parlementaire et la nécessité de faire aboutir nos travaux sur ce texte pour sécuriser juridiquement les mesures du Gouvernement.

**M. Charles de Courson.** Autre élément : il n'est pas sûr que l'examen du projet de loi de finances rectificative au Sénat se termine par une adoption conforme. Une commission mixte paritaire pourrait aussi être nécessaire pour ce texte. Les sénateurs ont adopté en commission des Finances deux amendements que nous avons rejetés, en particulier au sujet de la déductibilité des heures supplémentaires : il reste à savoir s'ils seront maintenus en séance publique. S'ils étaient retirés, notre tâche en serait simplifiée.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je n'aime pas lire dans les boules de cristal, mais nos débats vont s'achever dans les heures qui viennent. Pour sécuriser le texte sur le plan constitutionnel, il faut laisser un délai permettant d'exercer le droit d'amendement. Notre objectif est de sécuriser les mesures prises par le Gouvernement ; il faut aussi sécuriser le texte que nous allons voter. Les débats en séance publique ne pourront donc commencer que demain matin. Une vigilance de chacun et des efforts partagés permettront, je l'espère, d'adopter un texte dans l'après-midi. On pourrait alors réunir une commission mixte paritaire dans la soirée et adopter ses conclusions dimanche. Je suis optimiste : la commission mixte paritaire peut être conclusive si chacune des chambres y met du sien – ce dont je ne doute pas.

**Article 6 :** *Application aux îles Wallis et Futuna*

*La Commission adopte l'article 6 sans modification.*

**Article 6 bis A** (art. L. 6141-7-3 du code de la santé publique) : *Fondations hospitalières*

*La Commission adopte l'amendement 6 bis A sans modification.*

**Article 6 bis :** *Date de caducité de l'état d'urgence sanitaire*

*La Commission examine l'amendement CL70 de Mme Valérie Rabault.*

**M. Boris Vallaud.** Nous proposons de faire référence au mois de janvier 2021, au lieu du mois d'avril, en ce qui concerne la date de caducité de l'état

d'urgence sanitaire. Une durée d'un an nous paraît excessive : s'arrêter au 1<sup>er</sup> janvier 2021 serait largement suffisant.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Le Sénat a créé, en ce qui concerne l'état d'urgence sanitaire, un régime juridique provisoire qui expirerait en avril 2021. Vous proposez d'avancer la date au mois de janvier. Cela ne me paraît pas réaliste au vu du calendrier parlementaire : l'automne étant consacré au projet de loi de financement de la sécurité sociale et au projet de loi de finances, nous devrions en réalité examiner la question dès le mois de septembre. Je ne pense pas que ce serait un bon équilibre, notamment compte tenu des échanges que nous avons eus dans cette Commission. Nous ne le souhaitons pas, évidemment, mais la crise sanitaire pourrait ne pas être réglée à ce moment-là. Je préférerais donc que le régime juridique provisoire que nous allons adopter puisse perdurer jusqu'en avril 2021.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CL62 de M. Jean-Christophe Lagarde.*

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Je suis persuadé que nous aurons beaucoup d'enseignements à tirer de cette crise. Mon amendement prévoit qu'une commission d'enquête parlementaire doit être créée six mois avant l'expiration du délai dont nous venons de parler. Cela nous permettra d'adapter et de pérenniser les dispositions que nous sommes en train d'adopter dans l'urgence.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** La création d'une commission d'enquête est une décision interne à chaque assemblée, elle ne relève pas du domaine de la loi. J'ajoute, même si je suis bien d'accord que ce n'est pas la même chose, qu'une mission d'information a déjà été créée par la Conférence des Présidents.

*L'amendement CL62 est retiré.*

*La Commission adopte l'article 6 bis sans modification.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous avons fini l'examen du titre II sur l'état d'urgence sanitaire.

Avant d'aborder le titre III sur les mesures d'urgence économique et d'adaptation à la lutte contre l'épidémie de Covid-19, je vous propose de suspendre notre réunion pendant cinq minutes.

*La réunion, suspendue à dix-neuf heures trente-cinq, est reprise à dix-neuf heures quarante.*

TITRE III  
MESURES D'URGENCE ÉCONOMIQUE ET D'ADAPTATION À LA  
LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

**Article 7 A :** *Modalités de gestion budgétaire des collectivités territoriales au cours de la crise sanitaire*

*La Commission adopte l'article 7 A sans modification.*

**Article 7 B :** *Modalités de délibération des collectivités territoriales au cours de la crise sanitaire*

*La Commission examine l'amendement CL87 de la rapporteure.*

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Les collectivités doivent pouvoir recourir à des modalités de vote à distance pendant l'état d'urgence sanitaire dès lors qu'il n'est pas question de mesures nominatives. Je vous propose d'ouvrir cette possibilité pour tous les scrutins qui se tiennent habituellement à main levée – pour autant évidemment que les collectivités le souhaitent : il ne s'agit en aucun cas d'une obligation.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte l'article 7 B modifié.*

**Après l'article 7 B**

*La Commission examine l'amendement CL5 de M. Raphaël Schellenberger.*

**M. Raphaël Schellenberger.** Cet amendement revient sur nos discussions précédentes : dès lors que la sécurité des personnels est assurée, les activités économiques doivent être préservées. Sa rédaction, plus générale, acte le principe selon lequel il convient à la fois de maintenir l'activité économique, vitale pour lutter contre le coronavirus, tout en faisant le maximum, quitte à user de la contrainte, pour protéger les salariés, en limitant notamment les interactions liées à l'exercice de leur activité, y compris lorsqu'ils sont en contact avec le public comme, par exemple, les caissières ou les agents de collecte des déchets.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Je suis bien entendu d'accord sur le principe mais sa portée est plus politique que juridique. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 7 :** *Habilitations à légiférer par ordonnances pour limiter les effets économiques et sociaux de la crise sanitaire*

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement CL8 de M. Fabien Roussel.*

*Elle examine l'amendement CL130 de Mme Valérie Rabault.*

**Mme Christine Pires-Beaune.** Suite à notre discussion avec M. Bruno Le Maire hier, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, nous avons quelques inquiétudes, notamment pour les professions paramédicales. Les ergothérapeutes, les ostéopathes, les kinésithérapeutes, par exemple, ne peuvent plus accueillir leurs patients, ne serait-ce que parce qu'ils ne disposent pas de masques. Nous voudrions être sûrs que ces professions pourront élargir au fonds d'urgence que nous avons créé dans le projet de loi de finances rectificative.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Je serai souvent amenée à répondre à ce type d'amendement par une demande de retrait. Nous devons obtenir du Gouvernement de plus amples informations sur les mesures envisagées : je ne saurai vous dire pour l'heure ce qui sera prévu dans les ordonnances.

**M. Charles de Courson.** Nous avons déjà eu ce débat lors de la discussion sur le projet de loi de finances rectificative : qui bénéficiera du chômage partiel ? La position du Gouvernement a d'ailleurs évolué dans un sens plus libéral. On a beaucoup parlé d'élargir le champ au secteur du bâtiment et des travaux publics, M. Bruno Le Maire souhaitant distinguer les activités où les salariés peuvent continuer à travailler du fait de l'absence de risque sanitaire, et les activités de chantiers, pour lesquels ils pourraient bénéficier du chômage partiel. Bon nombre de petites entreprises, qui ne bénéficient pas de ce dispositif pour l'heure, nous demandent si le Gouvernement est prêt à élargir ce champ, et si oui, dans quelle mesure. Il faut absolument que, d'ici à la séance publique, le Gouvernement indique précisément qui en bénéficiera – qu'il s'agisse du premier ou du second fonds.

**M. Philippe Gosselin.** Des architectes, des maîtres d'œuvre m'ont alerté sur le fait que leurs chantiers ne pouvaient pas être poursuivis afin de ne pas favoriser la propagation du virus, ou parce que des clients en interdisaient l'accès. Or, pour l'instant, certaines demandes de chômage partiel ne sont pas prises en compte. La loi n'est pas encore votée, certes, mais il faut impérativement prévoir les souplesses nécessaires, et faire en sorte que les ordonnances intègrent cet effet domino. Nous en reparlerons en séance publique.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Nous partageons tous cette préoccupation et nous avons tous été sollicités par de nombreuses professions. Des précisions s'imposent effectivement et le Gouvernement aura l'occasion de les donner en séance publique.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CL53 de Mme Delphine Batho.*

**Mme Delphine Batho.** Les alinéas 7 et 8 posent un énorme problème. Nous avons longuement discuté de la nécessité du dialogue social, de l'engagement des partenaires sociaux : il a même été fait référence à la déclaration qu'ont signée aujourd'hui toutes les organisations syndicales et le patronat. J'y reviendrai lorsqu'il

sera question de ces alinéas. En attendant, je souhaite compléter l'alinéa 4 en précisant que toutes ces mesures dérogatoires ont une « *durée limitée à la situation exceptionnelle résultant de l'état d'urgence sanitaire et à ses conséquences économiques immédiates* ». Faute de quoi, nous nous engagerions vers une dérogation « *permanente* » aux règles de l'ordre public social et au droit du travail, ce qui est la porte ouverte à n'importe quoi.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Là encore, je demande le retrait de cet amendement. Il est clair que ce projet de loi, ne serait-ce que par son titre, sollicite l'utilisation des ordonnances dans le seul but de répondre à la crise sanitaire. Je ne pense donc pas que cet amendement soit utile, mais je m'en assurerai auprès du Gouvernement en séance publique.

**Mme Christine Pires-Beaune.** Qu'elle soit introduite aux alinéas 4, 7 ou 8, cette précision est essentielle : invoquer l'urgence sanitaire dans le titre de la loi ne saurait suffire. Nous revenons tout de même sur des acquis sociaux : les congés payés, les 35 heures... Si le Gouvernement indique qu'il s'agit de mesures provisoires, encore faut-il définir ce qu'est le provisoire. Sinon, on peut craindre qu'elles ne prennent un caractère définitif.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL77 de M. Fabien Roussel.*

**M. Stéphane Peu.** Il faut à tout prix éviter les effets d'aubaine : certains pourraient être tentés, même si de tels comportements seront certainement minoritaires, de profiter de cette crise pour rompre des contrats à durée déterminée, licencier, supprimer des emplois. Plutôt que de limiter les ruptures des contrats de travail, nous proposons une formulation moins sibylline en interdisant toutes les ruptures de contrat de travail fondées sur des motifs liés à la crise sanitaire et économique.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Pour les mêmes raisons, demande de retrait : nous devons débattre en séance publique de toutes ces questions légitimes afin d'obtenir des précisions.

**M. Charles de Courson.** Un chef d'entreprise peut-il licencier des personnels pour un motif lié à l'état d'urgence sanitaire, madame la rapporteure ? Est-ce une raison légitime ? Si vous répondez non, cet amendement est dans une large mesure inutile. Mais si c'est oui...

**M. Raphaël Schellenberger.** La question de M. de Courson est intéressante mais elle peut appeler différentes réponses : *in fine*, c'est toujours un motif économique qui est invoqué. Peut-il être justifié sur la base de l'épidémie ? Cela peut être subtil mais il me semble préférable de discuter des mesures propres à empêcher que cela n'arrive. Une fois les choses sécurisées, le juge du travail pourra dire le droit aux employeurs qui seraient tentés de profiter de la crise pour faire autre chose que de s'occuper de leur entreprise.



**Mme Sophie Auconie.** Je voudrais rapporter le cas, assez compliqué, d'un chef d'entreprise des Hauts-de-France qui travaille dans le domaine de la restauration collective. Compte tenu des dispositions proposées aux salariés – droits de retrait, possibilité de garder les enfants, etc. – il a le plus grand mal à mobiliser ses équipes pour répondre aux besoins des EHPAD ou des hôpitaux : 3 000 salariés sur 8 500 manquent à l'appel. Si on ne se mobilise pas, ce sera, pour lui, le début de la catastrophe. Le système est parfois utilisé abusivement, sans réfléchir aux difficultés que cela crée aussi pour les entreprises. Or, il faut évidemment nourrir les résidents des EHPAD et les personnes hospitalisées, ce qui devient de plus en plus difficile pour les entreprises.

**M. Stéphane Peu.** Il ne s'agit pas de nier les difficultés que les chefs d'entreprise ou leurs salariés peuvent rencontrer. Mais là où il est seulement prévu que les mesures peuvent avoir pour objet de limiter les ruptures des contrats de travail liées à la crise, nous souhaitons interdire les ruptures des contrats de travail pour des motifs liés à l'état d'urgence sanitaire. Devant un tribunal de commerce ou les prud'hommes, ces motifs de rupture ne seront pas objectivés de la même manière que les motifs économiques. Il faut purement et simplement interdire ces ruptures, ce qui coupera court à tout effet d'aubaine.

**M. Ludovic Pajot.** En ces moments difficiles, nos compatriotes ont besoin de protection. Il faut aller plus loin : une interdiction temporaire de licenciement, sauf pour faute grave, serait un signal envoyé par la majorité aux Français qui se trouvent en première ligne. L'interdiction de licenciement va aussi dans le sens des mesures de confinement que le Gouvernement a prises, fort légitimement.

Par ailleurs, comment les demandeurs d'emploi pourraient-ils conduire sereinement leurs recherches dans un contexte où les recrutements se feront particulièrement rares ? En adoptant une telle mesure, nous protégerons les Français.

**M. Boris Vallaud.** Je comprends l'intention de M. Fabien Roussel, mais il faut imaginer que le motif lié à l'état d'urgence sanitaire ne serait pas considéré par le juge comme réel et sérieux et qu'en toute hypothèse, la rupture serait requalifiée en licenciement abusif. On en revient à la case « *ordonnances Pénicaud* » et au plafonnement des indemnités prud'homales : il est un prix que certains employeurs peuvent payer pour licencier abusivement.

**Mme Coralie Dubost.** Je rejoins les propos de MM. Vallaud et Schellenberger. Notre droit du travail est plutôt bien construit et permet de sanctionner les abus. La crise aura des effets démultiplicateurs et entraînera toutes sortes de situations. Une entreprise qui traversait un moment difficile mais avait un carnet de commandes à deux mois verra ces bonnes perspectives s'écrouler. À l'inverse, la crise sanitaire permettra à un fournisseur qui était bloqué et ne pouvait honorer certains contrats de rebondir en les rendant caducs. Il est risqué de poser, *a priori*, une interdiction générale.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Il est vingt heures. Chaque soir, nos concitoyens applaudissent à leur fenêtre les personnels soignants. Je vous propose de nous joindre à eux.

*Mmes et MM. les députés se lèvent et applaudissent.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Merci pour eux. Nous reprenons nos débats.

**M. Raphaël Schellenberger.** Il n'est pas évident de prendre la parole après un tel moment. L'unité nationale, cela consiste aussi à soutenir ceux qui font tout leur possible pour nous.

Je me demande si la portée de cet amendement, tel qu'il est rédigé, ne serait pas finalement moins grande que celle de l'article. Les mesures ayant pour objet de limiter les ruptures des contrats de travail auront un effet bien plus important que l'interdiction des ruptures décidées sur un motif lié à l'état d'urgence sanitaire. En fin de compte, le texte est plus protecteur qu'il ne le serait s'il était ainsi amendé.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL78 de M. Fabien Roussel.*

**M. Stéphane Peu.** Cet amendement de repli précise que les entreprises devront demander au préalable l'autorisation de licenciement à l'inspection du travail. À défaut d'être interdits, les licenciements seront davantage encadrés.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Je vous demande de bien vouloir retirer cet amendement, faute de quoi l'avis sera défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL52 de Mme Delphine Batho.*

**Mme Delphine Batho.** Il existe, de toute évidence, une volonté d'éviter les faillites, de protéger les employeurs et leur activité. Il doit être tout aussi clair que le but de ces dispositions d'urgence est d'empêcher des licenciements.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Les mesures prises par ordonnances auront pour objet de limiter les ruptures des contrats de travail. J'ai bien conscience que la remarque qui va suivre, de nature purement juridique, n'est pas tout à fait à la hauteur de nos débats, mais le licenciement doit rester une option lorsque la relation de travail est devenue problématique. Or, votre amendement aurait pour effet d'empêcher les licenciements pour faute suite à un manquement grave aux obligations professionnelles.

Je vous demande de bien vouloir retirer cet amendement, à défaut de quoi l'avis sera défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'examen de l'amendement CL33 de M. Fabien Roussel.*

**M. Stéphane Peu.** L'examen du projet de loi de finances rectificative nous a déjà donné l'occasion d'évoquer la situation dans laquelle se retrouve le monde du spectacle : associations, entreprises, intermittents. L'arrêt de toute une série de manifestations culturelles, d'ordinaire nombreuses en cette période, empêche les intermittents d'effectuer les 507 heures qui leur permettent d'acquérir les droits au chômage pendant les périodes de non-activité. Pour éviter une hécatombe sociale, nous proposons d'intégrer les intermittents dans le dispositif de chômage partiel prévu par le Gouvernement.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Demande de retrait pour les mêmes raisons que précédemment.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL110 de Mme Jeanine Dubié.*

**M. Charles de Courson.** Nous avons un problème d'articulation entre la rédaction de l'alinéa 5 et le projet de loi de finances rectificative que nous avons adopté hier. La stratégie du programme 356 « *Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire* » y est ainsi décrite : « *La crise sanitaire exceptionnelle et ses conséquences économiques mettent en effet en péril la pérennité de nombreuses entreprises et donc d'un très grand nombre d'emplois.* Dans ce contexte, un dispositif exceptionnel de prise en charge de l'activité partielle est mis en place, pour toutes les entreprises quelle que soit leur taille. Il prend en charge de manière intégrale le chômage partiel des salariés (70 % du salaire brut) et ce jusqu'à 4,5 SMIC. Ce nouveau dispositif de chômage partiel concerne également les assistants maternels et les employés à domicile.

Or, l'alinéa 5 précise que les mesures ont pour objet de renforcer le recours à l'activité partielle « *notamment en adaptant de manière temporaire le régime social applicable aux indemnités versées dans ce cadre, en l'étendant à de nouvelles catégories de bénéficiaires* ». Ce n'est pas la même chose puisqu'il n'est plus question ici de soutenir toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, mais d'étendre le dispositif à d'autres bénéficiaires.

Cela mérite à tout le moins une explication du Gouvernement. Pourriez-vous, madame la rapporteure, prendre l'initiative de coordonner ce qui a été voté hier avec le PLFR et le présent projet de loi, afin que l'alinéa 5 de l'article 7 précise que ces mesures concernent toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, y compris les assistants maternels et les employés à domicile ?

Cela éviterait bien des polémiques. Les parlementaires ont été saisis par les fédérations du bâtiment et des travaux publics qui s'inquiètent de ne pouvoir recourir à ce dispositif. La réponse de M. Bruno Le Maire, hier soir, en séance

publique, manquait de précision, ce qui suscite beaucoup d'inquiétude. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point ?

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** En effet, c'est un point que nous devons regarder. Nous allons demander au Gouvernement d'harmoniser sa réponse.

**M. Charles de Courson.** Afin que nous ayons un débat intéressant, pourriez-vous déposer un amendement de coordination qui reprendrait la stratégie du programme 356 telle qu'exposée dans le projet de loi de finances rectificative ?

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Nous allons effectivement travailler à un amendement.

**M. Philippe Gosselin.** Ce serait une bonne chose de proposer un amendement général. Sinon, nous allons tous, et c'est bien légitime, nous lancer dans un inventaire des différentes catégories car nous avons envie de parler – et nous l'avons déjà fait – du BTP, des artisans, des petites entreprises du bâtiment, mais aussi des assistantes maternelles, des orthophonistes, des kinés, etc., sans jamais réussir à être exhaustif. Il serait bien d'avancer d'ici à la séance publique, même si les délais sont extrêmement contraints. Cela faciliterait les choses.

**M. Charles de Courson.** Le texte voté hier concernait uniquement les salariés. Des questions ont été posées concernant les indépendants mais, si j'en juge d'après l'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative et le texte que nous sommes en train d'examiner, je ne crois pas qu'ils puissent bénéficier du dispositif.

**M. Philippe Gosselin.** Notre collègue Charles de Courson a raison : la rédaction actuelle semble se limiter aux salariés. Nous sommes bien d'accord sur le fait qu'ils doivent en bénéficier, mais l'objet de mon propos, comme celui de beaucoup de nos collègues, est de mettre également en débat le sort des indépendants. En effet, de nombreuses questions se posent en ce qui les concerne. L'aide de 1 500 euros, versée à travers le fonds d'indemnisation, ne va pas toutes les résoudre. Du reste, ce n'est pas le même sujet. Il serait bon que nous tentions d'avoir une vue globale.

**M. Charles de Courson.** Je retire mon amendement, quitte à le déposer de nouveau en séance, et j'attends impatiemment de lire celui de notre rapporteure...

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CL81 de M. Fabien Roussel.*

**M. Stéphane Peu.** Nous voulons appeler l'attention, comme nous l'avons fait hier au moment de l'examen du projet de loi de finances rectificative, sur les conséquences de l'indemnisation à hauteur de 70 % du salaire brut. Comme vous le savez, à la suite de la décision du Premier ministre, samedi dernier, de fermer les commerces non essentiels, le chômage partiel touche un grand nombre de salariés,

notamment ceux des bars et restaurants qui doivent vivre avec des salaires très faibles – certes un peu améliorés par les pourboires ou les heures supplémentaires mais, en net, cela fait peu. De nombreuses personnes, dans ma circonscription, m’ont fait part de cette difficulté : quand votre salaire net est de 1 700 euros, une indemnisation à hauteur de 70 % du brut et 84 % du net, cela représente, environ une perte de 250 euros. Cette somme, c’est la différence entre vivre et survivre. Si cette situation devait perdurer, des familles entières – et, parmi elles, de nombreuses familles monoparentales – se retrouveraient dans des difficultés extrêmes.

Par ailleurs, les facilités accordées aux entreprises, notamment les aménagements de délai pour le paiement des loyers et le remboursement de certains emprunts, ne valent pas pour les particuliers : rien n’est prévu, pour l’instant, en ce qui concerne les loyers ou les prêts à la consommation. Si les salariés que j’évoquais n’ont plus ni les pourboires ni les heures supplémentaires et ne touchent que 84 % de leur salaire net, cela va créer des situations sociales dramatiques. Nous demandons que la prise en charge du chômage partiel couvre 100 % du salaire.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Je demande le retrait de cet amendement qui vise à rendre obligatoires les dispositifs de formation professionnelle. Je ne suis pas sûre que cela soit parfaitement opérationnel vu le contexte de confinement que nous connaissons actuellement. Cependant, encore une fois, il est important que le débat sur cette question ait lieu et que le Gouvernement apporte des précisions. Nous en reparlons en séance publique.

*La Commission rejette l’amendement.*

*Elle en vient aux amendements identiques CL79 de M. Fabien Roussel et CL96 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**M. Fabien Roussel.** Nous ne trouvons pas juste de prévoir dès maintenant, par ordonnance, des mesures comme celles qui figurent dans l’alinéa 7, à savoir, notamment, permettre aux employeurs de modifier ou d’imposer les dates de congés payés, quand bien même ce serait dans la limite de six jours ouvrables. Peut-être, au moment de la sortie de crise, et compte tenu de l’état dans lequel sera le pays, faudra-t-il demander à tous les Français de se retrousser les manches et de participer à la solidarité en travaillant quelques jours de plus ; mais le prévoir à ce stade, c’est aller vite en besogne. Et puis, s’il faut parler de solidarité, ne nous contentons pas de demander aux salariés de sacrifier des jours de congé : tout le monde doit participer à la solidarité nationale, y compris les grandes fortunes, en rétablissant l’ISF. Parlons, dans ce texte, de toutes les dimensions de la solidarité, ou bien d’aucune – ce que nous proposons en demandant la suppression de cet alinéa.

**Mme Mathilde Panot.** L’amendement CL96 propose lui aussi de supprimer cet alinéa. Deux choses nous posent principalement problème dans le texte qui nous est présenté dans le moment d’urgence que connaît le pays : premièrement le défaut de contrôle démocratique – l’état d’urgence sanitaire devrait être revu par le Parlement tous les douze jours, et non tous les mois ; deuxièmement,

l'habilitation à prendre des mesures par ordonnance, notamment à l'alinéa 7, qui permet effectivement à l'employeur de décider unilatéralement de modifier les dates des congés, des jours de RTT et des repos. Nous devons plus que jamais nous serrer les coudes, être solidaires : ce n'est pas le moment d'ébranler des acquis sociaux extrêmement importants, qui sont la base de notre droit du travail. Il n'est pas opportun d'envoyer ce signal au pays ; il faut donc supprimer cette possibilité d'ordonnance.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Avis défavorable, pour une raison simple : le Sénat, qui partageait vos craintes, a déjà limité à six jours ouvrables le volume des congés qui pouvaient être imposés par l'employeur. Cette position me paraît équilibrée. L'entreprise encaissera bien l'essentiel du choc dû au confinement – car celui-ci durera bien plus de six jours –, avec le soutien de l'État, à travers les dispositifs d'aide dont vous avez fait mention.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Le groupe UDI, Agir et indépendants présentera un amendement qui visera non à supprimer l'alinéa 7, mais à faire en sorte que la suppression de six jours de congés ne puisse avoir lieu qu'après la conclusion d'un accord de branche. Cela nous paraîtrait de bon aloi : au moins serons-nous assurés qu'il n'y aura pas d'abus.

**Mme Christine Pires Beaune.** Le groupe Socialistes et apparentés présentera lui aussi plusieurs amendements à l'alinéa 7, lequel ne concerne pas seulement les congés payés, madame la rapporteure : il remet aussi en cause les 35 heures – quand on parle des RTT, c'est bien de cela qu'il s'agit –, les jours de repos, le compte épargne-temps et les conventions et accords collectifs. Nous présenterons donc un amendement de suppression, puis des amendements de repli.

**Mme Mathilde Panot.** Je suis d'accord avec ce qui vient d'être dit : toucher à la fois aux congés payés, aux RTT, autrement dit aux 35 heures, et aux jours de repos, c'est quand même énorme. C'est d'autant plus grave que les personnes qui doivent continuer à travailler sont touchées de plein fouet par la crise que nous vivons – les mesures de protection ne sont parfois pas assurées. Ceux qui sont confinés ne sont pas tous non plus dans des situations idéales – Stéphane Peu en parlait tout à l'heure : certains vivent à plusieurs dans de très petits espaces, parfois même avec des punaises de lit, comme me l'a écrit quelqu'un, dans des logements indignes : ce ne sont pas des vacances que les gens sont en train de prendre. Sans oublier ceux qui vont perdre des proches, ceux qui s'inscrivent dans la réserve sanitaire pour aider, et d'autres encore se mobilisent pour aider leurs voisins et voisines. Je suis résolument opposée à toute idée de porter atteinte à ce qui constitue un des fondements essentiels de notre système de solidarité.

*La Commission rejette les amendements.*

*Elle est saisie de l'amendement CL125 de M. Gaël Le Bohec.*

**M. Stanislas Guerini.** Cet amendement vise à compléter l'alinéa 7 en précisant, d'une part, que les dérogations ne devront pas porter une atteinte

excessive aux contrats en cours – conformément à l’avis du Conseil d’État –, d’autre part, qu’elles devront respecter la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Votre amendement est satisfait : le droit de l’Union européenne s’impose quoi qu’il arrive aux lois et aux ordonnances prises par les autorités nationales. Par ailleurs, je ne pense pas qu’il soit question, dans le cadre de ce texte, de bouleverser l’économie du contrat de travail en réduisant drastiquement le droit au repos. Cela dit, je vous invite, une fois encore, à déposer de nouveau cet amendement en séance pour obtenir une réponse du Gouvernement.

**M. Charles de Courson.** Madame la rapporteure, peut-on modifier des conventions collectives par une loi ? Ne s’agit-il pas de contrats de droit privé, protégés par la Constitution au titre du droit de propriété et de la liberté contractuelle ? Une partie de l’alinéa 7 vise, sans encadrer le dispositif, les conventions et accords collectifs, ainsi que le statut général de la fonction publique. Ce dernier étant défini par la loi, cela ne pose pas de problème : une loi peut en modifier une autre. Mais les conventions collectives relèvent du droit privé : dans quelle mesure peut-on les modifier par une loi ? On peut envisager d’encadrer les conventions futures, mais qu’en est-il de celles qui sont en vigueur ?

**Mme Coralie Dubost.** Je ne voudrais pas trop m’avancer, mais il me semble que les conventions collectives sont supplétives du champ légal : quand une loi sur le droit du travail vient modifier des pans s’appliquant à une convention collective, celle-ci s’en trouve nécessairement adaptée. Je prendrai un exemple hors crise sanitaire : si l’on devait modifier les congés de maternité et de parentalité en les rendant mieux disant, les conventions collectives, y compris celles qui proposaient plus que les dispositions antérieures, s’adapteraient à ce nouveau champ législatif.

**M. Fabien Roussel.** Pourquoi permettre aux employeurs de modifier les conventions collectives ? Pourquoi le faire maintenant et de cette manière ? J’aimerais comprendre quelle est la logique de ces dispositions.

**M. Charles de Courson.** Je souhaite répondre à « *Mme la majorité* », comme on la surnomme, que les conventions collectives couvrent des champs qui ne sont pas prévus par la loi. Une loi intervient pour l’avenir, mais on ne peut modifier unilatéralement des contrats. Un problème similaire se posera d’ailleurs avec d’autres alinéas. Les conventions collectives ne sont pas supplétives... Ce n’est qu’une question, mais j’aimerais connaître la position de notre rapporteure.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mme la rapporteure a demandé le retrait de l’amendement afin que le débat puisse se tenir plus longuement en séance. Nous allons donc pouvoir passer au vote.

**M. Fabien Roussel.** Je n’ai pas eu la réponse à ma question, madame la présidente !

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Vous l'aurez peut-être demain, monsieur Roussel. Nous avons déjà éclairé plusieurs points.

*La Commission rejette l'amendement CL125.*

*Puis elle examine l'amendement CL54 de Mme Delphine Batho.*

**Mme Delphine Batho.** Il est question depuis le début de nos échanges de l'articulation entre les décisions prises au titre de l'état d'urgence sanitaire et le rendu d'un avis scientifique. Les alinéas 7 et 8 posent à cet égard un problème politique majeur.

Il est inenvisageable de déroger à toutes les règles de la république sociale sur décision unilatérale de l'employeur. La situation actuelle, exceptionnelle, va provoquer un choc économique qui n'en est encore qu'à son commencement. Qu'il faille dans de telles circonstances prévoir des modalités de mobilisation générale au sein des entreprises en rognant sur les vacances et en travaillant sans compter ses heures, y compris le dimanche, je vous l'accorde, et tous les salariés y sont prêts. Mais cela doit se faire par le dialogue social.

Cet amendement, dans lequel je reprends une suggestion de la CFDT, vise donc à ce que ces conditions dérogatoires du droit commun soient décidées ensemble, et je suis convaincue que nous pouvons y arriver. Profiter des circonstances pour remettre en cause des droits sociaux fondamentaux comme tente de le faire, maladroitement, la ministre du travail est non seulement regrettable et injuste ; c'est aussi et surtout une faute, au moment où les circonstances requièrent au contraire le concours de tous, organisations syndicales, salariés et employeurs.

Nous avons connu une crise – certes d'une autre ampleur – dans l'industrie automobile. Pour y faire face, des accords exceptionnels de compétitivité ont été conclus qui ont permis de limiter la casse, et tout le monde s'est retroussé les manches. Il me semble que c'est cet état d'esprit que nous devons privilégier aujourd'hui.

Le ministre de l'économie disait l'autre matin qu'en cas de tensions sociales, il était préférable de prendre une journée pour discuter des règles au lieu de laisser le conflit s'installer. Plutôt que d'un esprit revancharde contre les acquis sociaux fondamentaux, nous avons besoin d'unité et de mobilisation générale. Chacun assumera ses responsabilités et fournira les efforts nécessaires.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Je vous demanderai de bien vouloir retirer cet amendement. S'il me paraît essentiel d'associer les partenaires sociaux, et le Gouvernement s'y emploie d'ailleurs dans les discussions menées actuellement, la conclusion d'un accord collectif ne me paraît pas être la manière la plus réactive de répondre à la crise sanitaire. Le confinement rend en outre l'exercice assez difficile.



Je suggère que vous évoquiez le sujet directement avec le Gouvernement en séance publique.

**M. Stanislas Guerini.** Chacun ici en convient : nous sommes en situation de guerre sanitaire. Dans ces circonstances exceptionnelles, toute la stratégie du Gouvernement consiste à aider les entreprises à conserver leurs compétences au moyen d'un dispositif qui est le plus généreux d'Europe : nous avons débloqué près de 9 milliards d'euros pour les mesures de chômage partiel. Les entreprises tiennent à conserver leurs salariés au moment de la reprise de l'activité économique ; elles n'ont aucun intérêt à leur faire de mauvaises manières.

Les possibilités données sont donc elles aussi exceptionnelles, et la majorité n'envisage aucunement de remettre en cause de façon pérenne le droit du travail, en particulier en matière de congés.

Obliger les entreprises à conclure un accord collectif ne serait d'ailleurs pas opérant au vu des conditions de confinement que nous connaissons. Il me paraît donc malvenu d'introduire une telle rigidité en pleine crise sanitaire.

**M. Philippe Gosselin.** Nous avons été nombreux à évoquer le droit commun du travail en abordant ce titre, et tel est bien notre état d'esprit : il faut agir avec intelligence, relancer le dialogue social et, pour certains, redécouvrir les corps intermédiaires, peut-être un peu trop oubliés.

Nous devons toutefois consacrer nos efforts à une ardente obligation : quand viendra le temps de la reconstruction, dans quelques semaines, je l'espère, il faudra, comme après d'autres guerres, et même si comparaison n'est pas raison, reconstruire, remettre sur pied des entreprises, préserver les compétences, être vigilants sur les coups boursiers qui pourraient nous confisquer le contrôle de certaines entreprises.

Si des questions demeurent et qu'il reste quelques ajustements à faire, force est de reconnaître que l'État joue pleinement son rôle protecteur. De leur côté, les chefs d'entreprise ont pour l'essentiel à cœur de maintenir l'outil de travail ; ils sont soucieux de le pérenniser. On peut bien sûr défendre une vision marxiste et XIX<sup>e</sup> siècle, mais pour ma part je ne côtoie pas de patrons bourreaux dans mon département. Rappelons que sans création de richesse, il n'y aura pas de partage.

Conserver les compétences suppose des efforts, et les chefs d'entreprise vont en faire. En contraignant les salariés avec toutes les précautions requises comme c'est ici le cas, il me semble qu'on les respecte.

Enfin, imposer la conclusion d'un accord collectif, qui est un dispositif lourd, ne me paraît pas tout à fait adapté aux circonstances.

**M. Charles de Courson.** Mes chers collègues, pourquoi n'ajouterions-nous pas un alinéa ouvrant aux partenaires sociaux la possibilité de déroger durant

la crise sanitaire à toutes les règles du code du travail ? Cela ne présenterait aucun risque, puisque cette faculté serait strictement limitée dans le temps.

On croit toujours que l'intelligence vient d'en haut, mais les entreprises sont incroyablement diverses : une telle mesure permettrait aux partenaires sociaux d'adapter l'organisation du travail à la situation de crise.

J'ai le sentiment que ce qui choque dans l'alinéa 7, c'est que l'on permette à l'employeur d'imposer unilatéralement certaines contraintes. C'est cela qui peut choquer. Pourquoi ne pas ouvrir aux partenaires sociaux la possibilité de rédiger à toutes les règles existantes durant le temps de la crise ? Faisons confiance à la base !

**M. Jean-Paul Lecoq.** Et s'il n'y a pas d'accord ?

**M. Charles de Courson.** S'il n'y a pas d'accord, il n'y a pas d'accord... Tu ne m'as pas écouté, camarade. (*Sourires.*)

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Chers collègues, plusieurs orateurs ont souhaité s'exprimer sur cet amendement et il nous en reste trente-cinq à examiner. Afin que chacun puisse se reposer et que l'administration puisse établir le texte de la Commission et le mettre à disposition de nos collègues qui doivent encore l'amender, je vous demanderai de ne pas retarder le débat.

**M. Boris Vallaud.** Pour notre part, nous avons préjugé que de nombreux amendements seraient renvoyés à la séance publique, et c'est pourquoi la plupart des nôtres seront déposés en séance.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Vous n'êtes pas un habitué de la commission des Lois : nous y sommes très actifs !

**M. Boris Vallaud.** De ce que je vois, beaucoup d'amendements sont renvoyés en séance, sur des sujets importants.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous en avons au contraire adopté un certain nombre !

**M. Boris Vallaud.** Personne ne disconvient qu'il faille faire des efforts en pareilles circonstances. Les premiers à les consentir aujourd'hui sont les ouvriers, les artisans, les caissières, les éboueurs, les gaziers, tous ceux grâce à qui le pays tient encore debout.

Ce qui est demandé dans cet amendement, c'est que les efforts consentis soient négociés, car en période de crise, la démocratie sociale reste tout aussi indispensable que la démocratie parlementaire. Il faut et l'un, et l'autre. Les partenaires sociaux, syndicats de salariés et organisations patronales, se sont entendus sur le principe de cet accord collectif, qui pourrait être conclu rapidement dans des conditions simplifiées. Le Gouvernement ne s'est-il pas entretenu avec le secteur du bâtiment et des travaux publics ? Ne sommes-nous pas ici en train de

débattre ? Il n'y a donc aucune raison que les partenaires sociaux ne puissent pas le faire.

Même dans des circonstances exceptionnelles, le maintien de l'ordre public social est indispensable, et il ne me paraît pas souhaitable d'ouvrir les dérogations que vous suggérez, camarade de Courson... Que celles qui sont proposées fassent l'objet d'un accord collectif contribue au contraire au renforcement du dialogue social. Parce que nous pensons que pour réussir à faire face à la crise il faut s'appuyer sur le consensus, nous soutiendrons cet amendement, et proposerons une disposition similaire en séance.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je partage les propos de Philippe Gosselin. Nous devons poser un cadre, celui d'une ordonnance, et, sur tous ces sujets, obtenir une réponse du ministre qui sera présent au banc demain.

L'alinéa 7 peut certes susciter des réactions, mais il pose aussi des bornes. Il ne va pas, comme l'imaginait M. de Courson, jusqu'à remettre à plat le contrat social, ce dont nous devons nous prémunir. Il s'agit plutôt de donner certaines libertés, certaines largesses supplémentaires, notamment pour relancer la machine par la suite car, malheureusement, il nous faut déjà penser l'après-crise.

Le texte pose une borne, qu'il semble important de rappeler : six jours ouvrables sur cinq semaines, cela fait un cinquième des congés payés. Des discussions se tiendront sur le cadre social et le droit social de la relance, mais il importe d'ores et déjà de fixer des limites.

**M. Stéphane Peu.** Mon intervention permettra de considérer l'amendement CL80 comme défendu car il porte sur le même sujet.

Delphine Batho a bien présenté l'état d'esprit qui doit prévaloir dans le pays, et qui dépend aussi de la loi que nous voterons. Si nous voulons que tout le monde, dans le pays et dans les collectifs de travail, se rassemble autour de la table, se retrouse les manches et fasse des efforts, encore faut-il que cela se fasse dans un état d'esprit commun et partagé, pas par des mesures autoritaires ou unilatérales.

Il ne semble pas en outre que cette demande émane des syndicats de salariés – certainement pas ! – ni même des représentants du patronat. Ce ne serait pas la première fois que cette majorité voudrait aller au-devant des demandes des partenaires sociaux, pour durcir le droit du travail ou le faire régresser.

Ne profitons pas d'une crise, qui nécessite l'unité, le rassemblement, par le dialogue et la conviction, pour faire passer des mesures, qui, dans l'immense majorité des entreprises, ne seront pas prises au pied de la lettre car le dialogue social prévaudra, mais qui, dans d'autres structures, pourront malheureusement servir de prétexte à des décisions autoritaires qui iraient à l'encontre de l'état d'esprit que nous devons rechercher dans le pays pour faire face à la crise à laquelle nous sommes confrontés.

**Mme Danièle Obono.** Je n'aime pas la métaphore de la guerre : la situation actuelle ne s'y prête pas car nous avons davantage besoin d'apporter du soin que de faire la guerre. Mais si on l'utilise, encore faut-il prendre en compte les réalités historiques : au sortir du second conflit mondial qui a secoué notre pays, il a fallu reconstruire tout un pays et une force de travail, malgré des générations dévastées. Tous et toutes montraient la volonté d'une unité, comme l'atteste le gouvernement constitué par le Conseil national de la Résistance. Or qu'avons-nous vu ? Des grèves, des mobilisations sociales, un rapport de force. Tant il est vrai que l'unité et la cohésion pour faire front, ensemble, à une situation particulière, en l'occurrence au confinement et au soutien aux services hospitaliers n'annihilent pas les rapports de force sociaux. Nous en avons débattu tout à l'heure, en évoquant ceux qui doivent se rendre sur leur lieu de travail, parce qu'ils ne peuvent pas télétravailler. Il y a bien là une question de classe.

Il est donc faux de penser que défendre l'intérêt général, commun à tous, annihile les rapports de force sociaux. Les dispositions que vous introduisez, avec ces habilitations et votre remise en cause du droit du travail, traduisent une vision sociale et l'idée que le dialogue social vient du rapport de force. La négociation a lieu car les salariés peuvent se mobiliser. Aujourd'hui, une telle mobilisation est possible sur les lieux ouverts car les salariés commencent à se mettre en grève, en refusant de travailler dans de telles conditions. Autrement, aucun rapport de force ne conduirait à une négociation.

C'est ainsi, camarade Courson, vous le savez très bien, que les choses se sont passées dans l'histoire du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècles, et qu'elles se déroulent au XXI<sup>e</sup> siècle. Cela ne signifie pas que nous n'avons pas la volonté de faire société, ou de défendre certains droits, mais c'est la réalité des rapports de force. Prétendre que cela n'existe pas et faire passer ces ordonnances est une erreur, car vous remettez en cause la volonté commune d'avancer ensemble. Dans tous les cas, cela ne se passera pas de cette manière au sortir de l'épidémie.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Je me réjouis que nous ayons un gouvernement pro-entreprises car, nonobstant une dialectique de gauche que nous connaissons depuis trop longtemps, aucun chômeur n'a retrouvé un emploi sans qu'une entreprise prospère ne l'ait embauché, et aucun salarié n'a perdu le sien autrement que parce que sa société s'est cassé la figure... Une entreprise, pour vivre, doit trouver un équilibre. Nous parlons de six jours de congés, de RTT, qui ne seraient pas pris au moment souhaité par le salarié.

Au demeurant, une telle mesure n'a rien d'urgent. Nous sommes dans une situation de crise sanitaire et de confinement, qui durera un mois à un mois et demi, peut-être deux, si l'on en juge par ce qui se passe dans d'autres pays. Les partenaires sociaux ont tout le temps de discuter, y compris de façon dématérialisée, des conditions d'acquisition des congés pays, et de construire un accord collectif. Il serait regrettable de donner ce droit unilatéral à l'employeur.

Dans une toute petite entreprise, avec un à deux salariés, ces conditions seront fixées par la discussion – aucun employeur ne pourra faire autrement. Dans une entreprise plus grande, où travaillent dix, vingt ou cinquante salariés, des règles peuvent être nécessaires. L'échange entre les partenaires sociaux et le cadrage d'un accord collectif, me paraissent très bénéfiques. Nous présenterons d'ailleurs un amendement en ce sens.

Oui, les entreprises doivent vivre, car sans elles, il n'y a pas de salariés. Oui, il faut leur permettre par tous les moyens de survivre et de surmonter cette crise économique, liée à la crise sanitaire. Mais empêcher un dialogue social qui permette de s'adapter au mieux, ou ne pas le prévoir, serait une erreur.

Je le dis d'autant plus que notre pays compte des syndicats responsables, notamment la CFDT ou l'UNSA. Nous savons bien que certains syndicats ne signeront jamais rien – je ne suis pas sûr, monsieur Lecoq, que M. Martinez soit à la tête d'un syndicat responsable. (*Sourires.*) Dans cette période de crise, nous devons miser sur des partenaires responsables.

**Mme Delphine Batho.** Pour l'heure, nous avons besoin d'entraide et de coopération, pas de décisions unilatérales qui créeront des crispations.

Dans sa rédaction actuelle, l'alinéa 7 ne comporte aucune circonstance de temps ou de secteur économique : il s'appliquerait par exemple aux salariés d'Amazon. Qui plus est, il n'est pas constitutionnel. Nous pouvons certes prendre le risque d'adopter des dispositions inconstitutionnelles, mais la République sociale figure bien dans la Constitution.

Enfin, l'alinéa 53 dispose, par un souci de rapidité compréhensible, que « *les projets d'ordonnance pris sur le fondement du présent article sont dispensés de toute consultation obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire* ». Il est donc raisonnable, comme les partenaires sociaux le demandent depuis ce matin, de leur donner la main sur les mesures qui doivent être prises en vue de déroger au cadre habituel du droit du travail. C'est à eux qu'il revient d'en décider, non au Gouvernement, de façon unilatérale.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine les amendements identiques CL80 de M. Fabien Roussel et CL92 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**M. Stéphane Peu.** Je m'interrogeais sur les raisons qui poussaient le Gouvernement à aller plus loin que ce que demandent les partenaires sociaux. J'ai pu entendre qu'il a été question, plutôt que du chômage partiel ou d'arrêts maladie, de forcer les salariés à prendre des congés, ce qui n'est dans l'intérêt ni de l'entreprise ni du salarié, mais seulement dans celui des comptes publics... Ce qui paraît contradictoire à l'engagement « *quoi qu'il en coûte* » du Président de la République.

**Mme Danièle Obono.** Ma collègue, Mathilde Panot l'a évoqué tout à l'heure, l'alinéa 8 vise à permettre à certaines entreprises « *de déroger aux règles d'ordre public et aux stipulations conventionnelles relatives à la durée du travail, au repos hebdomadaire et au repos dominical.* » C'est pour nous un grave problème. Ces dispositions seront introduites sans la moindre concertation, ni dans le cadre du dialogue social avec les organisations syndicales, ni entre les salariés eux-mêmes. Or c'est d'abord cette voix que l'on doit entendre dans un moment où l'on demande à une partie de la population de faire de grands efforts.

Il a été dit que ces mesures ne seraient que temporaires et liées à l'urgence. Nous avons pourtant l'expérience de mesures temporaires, pouvant, comme l'état d'urgence, être prorogées, qui ont ensuite été introduites dans la loi, car elles étaient finalement bien pratiques ; le temps de la reconstruction économique promettant d'être long, elles risquent de devenir la norme. Le caractère temporaire n'est donc en rien une garantie.

Par ailleurs, nous le disons depuis le début de ce débat, il y a un avant et un après crise, y compris dans la manière dont nous considérons l'utilité sociale et économique de certains secteurs. Il faut commencer à repenser, de manière radicale, la place des salariés, la part, aujourd'hui cruciale, qu'ils ont, pour nous permettre de faire face à cette situation, et la façon d'organiser la répartition des ressources en fonction de ceux qui produisent la ressource vitale, qui nous permettra de tenir dans la durée. Cette réflexion détermine la façon dont nous pourrions entamer la reconstruction par la suite. Si, dès le départ, vous introduisez des dispositifs qui contraindront et restreindront les droits sociaux des premières personnes concernées, vous décidez que rien ne changera dans le monde d'après. Cela est problématique, non seulement pour les personnes concernées, mais aussi pour la société dans son ensemble.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Demande de retrait ou défavorable.

*La Commission rejette ces amendements.*

*Elle adopte l'article 7.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Il nous reste un peu plus de trente amendements à examiner, alors que nous étions convenus de finir cette réunion vers vingt et une heures trente. Nous n'atteindrons pas notre objectif si les prises de parole durent deux minutes et demie ou trois minutes, faute de quoi nous travaillerons demain dans de mauvaises conditions. Si nous voulons que la séance publique se déroule correctement demain, nous devons disposer d'un texte pour exercer notre droit d'amendement et de députés qui soient capables de débattre. Je vous prie donc de respecter vos engagements, afin d'avancer dans l'examen du texte.

## **Après l'article 7**

*La Commission est saisie de l'amendement CL29 de M. Sébastien Huyghe.*

**M. Philippe Gosselin.** Beaucoup d'entreprises vont se trouver en difficulté. Certaines s'abriteront peut-être derrière le virus et les problèmes qu'elles rencontrent pour s'exonérer de leurs engagements contractuels, mais il nous paraît indispensable de rappeler la notion de bonne foi, telle qu'elle figure à l'article 1104 du code civil. Il faut étudier les difficultés qui se présentent, en prenant en considération cette notion, qui est essentielle. À défaut, l'ensemble du système contractuel – et, avec lui, le commerce et la vie économique – s'effondrerait.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Demande de retrait. Je comprends votre objectif mais ces dispositions recouperaient l'une des ordonnances que nous venons, en adoptant l'article 7, d'habiliter le Gouvernement à prendre. Cette ordonnance porte sur les obligations des personnes morales de droit privé exerçant une activité économique à l'égard de leurs clients et fournisseurs, notamment en termes de délais de paiement, de pénalités et de contreparties. Si vous jugez cette habilitation trop restreinte pour atteindre vos objectifs, vous pourrez en parler au Gouvernement au cours de la séance publique de demain.

**M. Philippe Gosselin.** Je maintiens cet amendement d'appel destiné à clarifier la situation.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, elle rejette l'amendement CL35 de M. Fabien Roussel.*

**Article 7 bis : Dérogation à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022**

*La Commission adopte l'article 7 bis sans modification.*

## **Après l'article 7 bis**

*La Commission examine l'amendement CL28 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**Mme Mathilde Panot.** L'amendement ne propose pas de reporter les nouvelles règles de l'assurance chômage, mais de les abroger. C'est ce que demandent les syndicats et la plupart des associations de chômeurs et de précaires. Si, à un moment où la précarité s'aggrave, ces règles ne peuvent s'appliquer, de l'avis même du Gouvernement, il ne reste plus qu'à les abroger.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Nous venons de voter un article d'adaptation du droit. Vous avez légitimement insisté pour que ces adaptations soient provisoires, attachées à la crise sanitaire. Il ne me semble pas très cohérent de demander maintenant l'abrogation d'une loi au motif – ou, plus exactement, au prétexte – de l'épidémie. Défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, elle **rejette** les amendements CL36, CL37 et CL38 de M. Matthieu Orphelin.*

**Article 8** : *Extension de quatre mois des délais des habilitations octroyées au Gouvernement pour légiférer par ordonnance*

*La Commission est saisie de l'amendement CL57 de Mme Delphine Batho.*

**Mme Delphine Batho.** L'article 8 est inspiré par une conception extensive des délais dans lesquels les mesures peuvent être prises par ordonnance et les projets de loi de ratification peuvent être déposés. Quand on le lit, on se demande pourquoi le Gouvernement demande des habilitations aussi larges à procéder par ordonnance. Le Conseil d'État a relevé, dans son avis, que les administrations centrales sont débordées. J'entends cet argument, mais si ces dispositions ne sont pas extrêmement urgentes, il faut se conformer à la procédure législative ordinaire ; il n'y a pas de raison de recourir aux ordonnances.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Je crois que vous faites une lecture erronée de l'article 8. Celui-ci ne s'applique pas aux ordonnances – motivées par la crise – que nous venons de voter, car elles ne seront pas en vigueur à la date de publication de la présente loi. Ce qui est visé ici, ce sont les habilitations accordées antérieurement à légiférer sur des sujets importants, que la crise sanitaire a naturellement fait reculer dans l'ordre des priorités de l'administration. À titre d'exemple, je ne pense pas qu'on se consacre pleinement, à l'heure actuelle, à transposer des directives européennes. Une fois l'épidémie vaincue, nous devons respecter ces obligations et conduire des politiques publiques. Le Gouvernement doit demeurer en capacité de le faire une fois la crise passée. Défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte l'article 8 sans modification.*

### **Après l'article 8**

*La Commission examine l'amendement CL13 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**Mme Danièle Obono.** Nous proposons, par cet amendement, de reporter l'application des ordonnances sur la justice pénale des mineurs. Ces derniers font partie des populations particulièrement vulnérables et précarisées en ces temps d'épidémie et de confinement. L'accompagnement spécifique qu'on doit leur offrir durant l'épidémie doit s'inscrire dans le temps. Par ailleurs, les acteurs concernés, dans l'ensemble des secteurs, nous font part de difficultés. Nous n'avons pu débattre de ce sujet au printemps, du fait des événements. Cela rend impossible, de notre point de vue, l'application des ordonnances. Elles doivent faire l'objet, avant leur mise en œuvre, d'un dialogue et d'un débat avec les personnes concernées, les



représentants des organes professionnels. Il nous semble beaucoup plus judicieux de repousser la date de leur entrée en vigueur.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Avis défavorable. Le report de l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs portant réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 doit en effet être envisagé pour quelques mois, au vu de la crise sanitaire, mais sans aller jusqu'à septembre 2022. Nous sommes ici plusieurs commissaires aux lois à souhaiter débattre de ce texte sous cette législature !

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CL6 de M. Raphaël Schellenberger.*

**M. Raphaël Schellenberger.** Il s'agit d'un amendement d'appel en vue de la séance, qui vise à interpeller le Gouvernement au sujet de la filière du transport. À un moment ou à un autre, il faudra prioriser les secteurs desservis par le transport, qui deviendra certainement très vite le maillon faible de notre système productif. L'amendement se concentre sur la filière agricole, qui est au fondement de notre système alimentaire, même si la filière médicale et pharmaceutique – cela va de soi – est également essentielle. Il est fondamental d'avoir un débat sur ce sujet ; dans ma circonscription, des entreprises signalent des tensions dans le secteur agroalimentaire.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Demande de retrait, même si je partage pleinement votre intention.

*L'amendement est retiré.*

**Article 9 : Prorogation des mandats des chefs d'établissements régis par le code de l'éducation**

*La Commission adopte l'article 9 sans modification.*

**Article 10 : Prolongation de 180 jours des titres de séjour sur le territoire français**

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement CL114 de M. Bertrand Pancher.*

*Elle est saisie de l'amendement CL115 de M. M'Jid El Guerrab.*

**M. Charles de Courson.** Cet amendement vise à prolonger la durée de validité des titres de séjour, compte tenu de l'engorgement des administrations.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** J'y suis défavorable. Vous souhaitez que le droit au séjour attaché à une attestation de demande d'asile soit prolongé dans l'hypothèse où celle-ci expirerait au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet. Cela me semble sortir du cadre de l'état d'urgence. Par parallélisme avec les dispositions

électorales, qui prévoient que nous ferons un point le 10 mai pour fixer la date du second tour des élections municipales, il me semble cohérent de prévoir un bilan et un éventuel renouvellement de la dérogation à la mi-mai 2020. Défavorable.

**M. Philippe Gosselin.** Qu'en est-il des cartes d'identité et des passeports ? Je n'ai rien vu dans le texte à ce sujet. Or on ne peut plus entrer dans les mairies et les préfectures.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Il n'en est pas fait mention dans le texte. Il faudra interroger le Gouvernement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL94 de M. M'Jid El Guerrab.*

**M. Charles de Courson.** Cet amendement traite également de la prolongation des titres de séjour, pour que les étrangers présents sur notre sol aient le temps de retourner dans leur pays.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Défavorable.

**M. Bertrand Pancher.** Il faudra nous apporter une explication, car des personnes bénéficiant de titres de séjour en France ne peuvent pas repartir dans leur pays d'origine. Comment comptez-vous régler ce problème ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** L'article 10 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances toute mesure afin de prolonger la durée de validité des visas de long séjour, titres de séjour, autorisations provisoires de séjour, récépissés de demande de titre de séjour. On habilitera le Gouvernement à prendre des dispositions qui couvriront les cas que vous évoquez. J'ai échangé avec le Gouvernement, qui a à l'esprit ces préoccupations et a bien l'intention de faciliter les procédures administratives pour ces personnes.

**M. Bertrand Pancher.** Compte tenu de la qualité de votre réponse, madame la présidente, je pense que M'Jid El Guerrab n'aura pas d'objections à ce qu'on retire l'amendement.

**M. Charles de Courson.** Le texte habilite le Gouvernement à prolonger la durée de validité des titres en question dans la limite de six mois. Nous proposons de porter ce terme à neuf mois pour faciliter le retour de ces personnes. Je rappelle que nous avons voté dans la loi de finances rectificative une avance considérable – de 500 millions d'euros – au profit du transport aérien, compte tenu de l'estimation du Gouvernement, qui s'attend à une interruption de trafic de quatre mois. Je ne sais pas comment les gens pourront retourner chez eux.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 10 sans modification.*

## **Après l'article 10**

*La Commission examine l'amendement CL41 de Mme Aude Amadou.*

**M. Stanislas Guerini.** L'amendement vise à suspendre pour trois mois la prise d'empreintes digitales rendue obligatoire par le règlement européen n° 603/2013 du 26 juin 2013 dit « EURODAC ».

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Demande de retrait. Votre amendement est satisfait par l'article 10, qui prévoit l'extension automatique et générale, pour cent quatre-vingts jours, de l'ensemble des titres de séjour dont bénéficient les étrangers en situation régulière sur le territoire national. Par ailleurs, vous précisez vous-même, dans votre exposé sommaire, que la prise d'empreintes n'est plus réalisée, ce qui correspond à une suspension de fait de la contrainte prévue par le règlement « EURODAC ».

*L'amendement est retiré.*

*La Commission passe à l'examen de l'amendement CL116 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** L'amendement vise à prononcer un moratoire sur la notification de refus de titre de séjour, l'obligation de quitter le territoire et l'interdiction de retour sur le territoire et de transfert Dublin, compte tenu de l'impossibilité de déposer un recours et d'accéder à la justice, dans les délais fixés par la loi, et de la fermeture des centres de rétention administrative.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Retrait ou avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 11 : Réduction de la période d'exploitation en salle des œuvres cinématographiques**

*La Commission adopte l'article 11 sans modification.*

## **Après l'article 11**

*La Commission examine l'amendement CL108 de M. François Pupponi.*

**M. Bertrand Pancher.** Défendu.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Avis défavorable.

**M. Charles de Courson.** C'est un amendement d'appel. M. Bruno Le Maire, lors du vote de la loi de finances rectificative, a dit être en train de négocier avec la fédération française de l'assurance, pour voir comment les caisses pourraient participer à l'effort national, étant donné que l'assurance perte

d'exploitation ne joue pas dans le cas de crises sanitaires. Madame la rapporteure, avez-vous une position sur cette question ?

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle étudie l'amendement CL17 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**Mme Mathilde Panot.** Prises dans des circonstances exceptionnelles, les mesures d'état d'urgence sanitaire ont un impact certain sur les libertés fondamentales. C'est pourquoi nous voulons inscrire une clause de caducité dans la loi.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Il ne me semble pas raisonnable d'envisager des dates couperets. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

#### TITRE IV CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

**Article 12 :** *Prolongation de deux mois des commissions d'enquête en cours*

*La Commission adopte l'article 12 sans modification.*

**Article 13 :** *Contrôle du Parlement sur les mesures d'état d'urgence sanitaire*

*La Commission adopte l'article 13 sans modification.*

**Après l'article 13**

*La Commission examine l'amendement CL117 de Mme Françoise Dumas.*

**M. Charles de Courson.** Si les intermittents du spectacle sont éligibles à l'indemnisation, qu'en sera-t-il des auteurs, privés de toute ressource pendant la période de fermeture des lieux de spectacle ? C'est un amendement d'appel. Je ne sais si notre rapporteure a une idée pour soutenir les auteurs...

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Je répondrai avec humilité que la commission des Affaires culturelles aurait probablement un avis plus fondé que le mien. Une jurisprudence de la commission des Lois veut que nous ne demandions pas de rapport au Gouvernement, mais que nous effectuions nos mission de contrôle nous-même.

**M. Charles de Courson.** Je retire mon amendement pour le redéposer en séance.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission passe à l'examen de l'amendement CL119 de M. Jean Lassalle.*

**M. Bertrand Pancher.** Cet amendement d'appel demande au Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement détaillant l'ensemble des mesures pouvant être prises pour renforcer le soutien à l'aide sociale à l'enfance.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** Avis défavorable. Le Gouvernement détaillera les mesures prises pour faire face à l'épidémie de Covid-19 en séance publique demain.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte enfin l'ensemble du projet de loi ordinaire modifié.*

*La Commission en vient à l'examen du projet de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (n° 2763).*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Chers collègues, la loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ne comporte qu'un article unique, sur lequel il n'y a pas d'amendement.

**Article unique :** *Délais de transmission et de jugement des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)*

*La Commission adopte l'article unique sans modification.*

**Après l'article unique**

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, les amendements CL1 de M. Jean-Christophe Lagarde et CL2 de M. Laurent Furst sont successivement rejetés.*

*La Commission adopte le projet de loi organique sans modification.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** La séance publique ouvrira demain, samedi 21 mars, à neuf heures trente, heure à laquelle le délai de dépôt des amendements a été fixé. Comme vous l'avez tous souhaité, j'ai formulé la demande, au nom de la commission des Lois, que la discussion en séance publique s'engage d'abord sur les dispositions du titre II, relatives à l'état d'urgence sanitaire. Nous débattons ensuite du titre III relatif à l'urgence économique, puis du titre I sur les élections et enfin du titre IV sur le contrôle parlementaire.

**M. Raphaël Schellenberger.** Si l'ordre de discussion des titres me semble tout à fait pertinent, cela signifie-t-il que le texte sera également réordonné en ce sens ?

**Mme Christine Pires Beaune.** Vers quelle heure le texte de la Commission sera-t-il disponible pour le dépôt des amendements ?

**Mme Coralie Dubost.** Monsieur Schellenberger, nous étions précisément en train d'échanger sur ce sujet avec M. Stanislas Guerini. L'urgence étant bel et bien celle de la crise sanitaire, nous allons réfléchir à un réordonnancement des titres.

**Mme Marie Guévenoux, rapporteure.** J'entends vos remarques et je partage votre logique politique. En revanche, nous devons évaluer les conséquences d'un tel remaniement du texte et voir s'il est faisable de le faire dans le peu de temps qui nous est imparti.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Le texte devrait être mis en ligne dans une heure. Les services de l'Assemblée nationale font leur maximum.

Je vous remercie pour la qualité de nos débats, qui ont été très intéressants et respectueux les uns des autres.

\*

\* \*

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