

N° 609

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 2020

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) :*

**Mieux organiser la Nation en temps de crise (justice, sécurité, collectivités et administration territoriales, élections) -**

*Rapport final sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire,*

Par MM. Philippe BAS, François-Noël BUFFET, Pierre-Yves COLLOMBAT,  
Mmes Nathalie DELATTRE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, Françoise GATEL,  
MM. Loïc HERVÉ, Patrick KANNER, Alain RICHARD, Jean-Pierre SUEUR  
et Dany WATTEBLED,

Sénateurs

---

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



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>11</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE LA SECONDE PHASE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE : UN ÉQUILIBRE COMPLEXE ENTRE PROTECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET PRÉSERVATION DES LIBERTÉS .....</b>	<b>25</b>
<b>A. L'ORGANISATION DU DÉCONFINEMENT .....</b>	<b>25</b>
1. <i>L'état d'urgence sanitaire : un régime prolongé et adapté pour accompagner la levée du     confinement.....</i>	<i>25</i>
2. <i>L'assouplissement progressif des mesures restrictives de liberté.....</i>	<i>26</i>
3. <i>Une importante déclinaison de l'état d'urgence sanitaire au niveau local.....</i>	<i>28</i>
<b>B. UN CONTRÔLE EFFECTIF DU JUGE ADMINISTRATIF SUR LA PROPORTIONNALITÉ DES MESURES DE RESTRICTION EN PÉRIODE DE DÉCONFINEMENT.....</b>	<b>29</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE RAPPORTS THÉMATIQUES SUR LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE.....</b>	<b>33</b>
<b>FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE.....</b>	<b>33</b>
<b>I. LA CRISE SANITAIRE AU SEIN DES SERVICES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE : ENTRE ADAPTATION DANS L'URGENCE ET MISE EN PLACE DE SERVICES INNOVANTS .....</b>	<b>34</b>
A. <b>UNE MOBILISATION INÉDITE ET DANS LA DURÉE DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE.....</b>	<b>34</b>
B. <b>UNE ADAPTATION DANS L'URGENCE DE L'ORGANISATION DES SERVICES POUR GARANTIR LA CONTINUITÉ DES MISSIONS DE SÉCURITÉ .....</b>	<b>34</b>
C. <b>DES MODALITÉS NOUVELLES D'ACCUEIL DU PUBLIC ET DE PRISE EN CHARGE DES VICTIMES À ÉVALUER, EN VUE D'UNE ÉVENTUELLE PÉRENNISATION .....</b>	<b>36</b>
<b>II. L'ENJEU DU DÉCONFINEMENT POUR LES SERVICES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE .....</b>	<b>37</b>
A. <b>UN DISPOSITIF DE CONTRÔLE DES PRESCRIPTIONS SANITAIRES FRAGILISÉ SUR LE PLAN JURIDIQUE .....</b>	<b>37</b>
B. <b>LE RISQUE D'UN « RATRAPAGE » DE L'ACTIVITÉ JUDICIAIRE .....</b>	<b>38</b>
C. <b>UN POINT DE VIGILANCE SUR L'IMPACT DU CONFINEMENT SUR LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION DES FORCES .....</b>	<b>40</b>

---

<b>JURIDICTIONS JUDICIAIRES ET ADMINISTRATIVES .....</b>	<b>42</b>
<b>I. LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DES RAPPORTEURS SE SONT CONFIRMÉES.....</b>	<b>42</b>
<b>A. UNE ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE CONCENTRÉE SUR UN PÉRIMÈTRE DE CONTENTIEUX TRÈS RÉDUIT .....</b>	<b>42</b>
1. <i>Une réaction rapide consistant en la fermeture des tribunaux et l'activation des plans de continuation d'activité.....</i>	<i>42</i>
2. <i>Une continuité du service public de la justice concentrée sur les procédures pénales et les référés.....</i>	<i>45</i>
3. <i>Un périmètre d'activité insuffisamment réévalué au regard des souplesses accordées par les ordonnances et de la fourniture des équipements de protection sanitaire.....</i>	<i>47</i>
4. <i>Une collaboration avec la profession d'avocat qui a montré des faiblesses.....</i>	<i>48</i>
<b>B. UNE CRISE RÉVÉLATRICE DES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA JUSTICE PRUD'HOMALE.....</b>	<b>49</b>
1. <i>La justice prud'homale à l'arrêt pendant près de deux mois .....</i>	<i>49</i>
2. <i>Des conseils de prud'hommes dessaisis.....</i>	<i>51</i>
3. <i>Des assouplissements procéduraux inégalement accueillis.....</i>	<i>51</i>
<b>C. L'INCONVENTIONALITÉ DU RÉGIME DE PROROGATION DE PLEIN DROIT DE LA DÉTENTION PROVISOIRE ET LES INTERROGATIONS SUR SA CONSTITUTIONNALITÉ.....</b>	<b>52</b>
1. <i>Une inconventionnalité liée à l'obligation d'examen par le juge des libertés et de la détention .....</i>	<i>53</i>
2. <i>Une constitutionnalité encore incertaine.....</i>	<i>56</i>
<b>II. LA REPRISE D'ACTIVITÉ DANS LES JURIDICTIONS EST PROGRESSIVE DEPUIS LE 11 MAI MAIS LA REMISE À NIVEAU SERA LONGUE .....</b>	<b>57</b>
<b>A. LA REPRISE D'ACTIVITÉ : UNE SITUATION DISPARATE SELON LES JURIDICTIONS ET LES CONTENTIEUX.....</b>	<b>57</b>
1. <i>Les plans de reprise d'activité.....</i>	<i>57</i>
2. <i>L'impact de la crise sanitaire est particulièrement préoccupant en matière civile.....</i>	<i>58</i>
3. <i>L'impact de la crise sanitaire en matière pénale .....</i>	<i>60</i>
a) <i>La réorientation des procédures .....</i>	<i>60</i>
b) <i>La justice criminelle.....</i>	<i>61</i>
4. <i>L'aide juridictionnelle et l'accès au droit et à la justice .....</i>	<i>62</i>
<b>B. LA NUMÉRISATION : LA JUSTICE N'EST PAS PRÊTE POUR UN DEUXIÈME CONFINEMENT .....</b>	<b>63</b>
1. <i>Un sous-équipement en matériel informatique mis en lumière par la crise sanitaire.....</i>	<i>63</i>
2. <i>Des applications « métier » inadaptées .....</i>	<i>64</i>
3. <i>Une inquiétude sur le bon achèvement du projet Portalis .....</i>	<i>66</i>
<b>LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ .....</b>	<b>67</b>
<b>I. LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES : DES MESURES DE PRÉVENTION EFFICACES ONT PERMIS DE CONTENIR L'ÉPIDÉMIE.....</b>	<b>68</b>
<b>A. UNE CRISE SANITAIRE MAÎTRISÉE .....</b>	<b>68</b>
1. <i>Une épidémie sous contrôle .....</i>	<i>68</i>
2. <i>Un calme rapidement revenu .....</i>	<i>70</i>
3. <i>Un impact négatif sur le travail de réinsertion des détenus.....</i>	<i>70</i>

---

B. LA SORTIE DU CONFINEMENT.....	73
1. La réouverture des parloirs .....	73
2. La reprise des activités et des sorties.....	74
C. LES ENSEIGNEMENTS À RETIRER DE LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE ....	75
1. Développer le recours au numérique.....	75
2. Le débat sur la régulation de la population carcérale.....	75
<b>II. UNE ADAPTATION À LA CRISE SANITAIRE FACILITÉE PAR UNE ACTIVITÉ RÉDUITE DANS LES AUTRES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ.....</b>	<b>77</b>
A. LES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS ONT SU FAIRE FACE AUX DIFFICULTÉS POSÉES PAR LA CRISE SANITAIRE.....	77
1. Un nombre réduit de mineurs au sein des centres éducatifs fermés .....	77
2. Une continuité pédagogique difficile à assurer.....	78
3. Une action de gestion et d'accompagnement de la PJJ importante mais diversement perçue par le secteur associatif habilité.....	78
B. LES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE : UN DÉFI SANITAIRE ET SÉCURITAIRE RELEVÉ DANS UN CONTEXTE DE FORTE BAISSÉ DU NOMBRE D'ÉLOIGNEMENTS .....	80
1. La fermeture des frontières a fortement limité les possibilités d'éloignement des étrangers en situation irrégulière .....	80
2. Les centres de rétention : une activité réduite mais des défis inédits.....	83
<b>LIEUX DE CULTÉ ET CÉRÉMONIES RELIGIEUSES .....</b>	<b>86</b>
<b>I. L'IMPACT DU CONFINEMENT SUR L'EXERCICE DES CULTES : UNE ADAPTATION EXEMPLAIRE À DES RESTRICTIONS INÉDITES .....</b>	<b>86</b>
A. DES RESTRICTIONS INÉDITES D'ACCÈS AUX LIEUX DE CULTÉ ET À L'ORGANISATION DES CÉLÉBRATIONS CULTUELLES COLLECTIVES.....	86
B. UNE ADAPTATION EXEMPLAIRE DES DIFFÉRENTS CULTES AUX NÉCESSITÉS SANITAIRES.....	87
1. Une gestion des lieux de culte conforme à la réglementation nationale.....	87
2. La tenue des cérémonies religieuses autorisées par les différents cultes dans le respect des prescriptions sanitaires.....	88
3. Le déploiement de nouveaux moyens numériques afin de faciliter l'accès aux cultes.....	89
<b>II. LE DÉCONFINEMENT RELIGIEUX : DES DIFFICULTÉS ET POINTS DE VIGILANCE PROGRESSIVEMENT RÉSOLUS.....</b>	<b>91</b>
A. UN FLOU CALENDRAIRE LONGTEMPS PERSISTANT MALGRÉ LES FORTES REVENDEICATIONS POUR UN DÉCONFINEMENT RELIGIEUX.....	91
B. DES MODALITÉS DE DÉCONFINEMENT CONCERTÉES ET DESTINÉES À ASSURER UNE CONCILIATION ENTRE LA LIBERTÉ RELIGIEUSE ET LES MESURES SANITAIRES.....	92
C. LES DIFFICULTÉS ENTOURANT LE DÉCONFINEMENT DES FONCTIONS D'AUMONERIE RELIGIEUSE .....	94
1. L'exercice complexe des fonctions d'aumônerie au cours du confinement .....	94
2. Le difficile déconfinement des aumôneries dans les établissements publics .....	95

---

<b>LES TERRITOIRES, ACTEURS ESSENTIELS DE LA CRISE SANITAIRE .....</b>	<b>96</b>
<b>I. UNE FORTE MOBILISATION DES SERVICES PUBLICS TERRITORIAUX FACE À LA CRISE .....</b>	<b>97</b>
<b>A. LES SERVICES DE L'ÉTAT ONT GLOBALEMENT MONTRÉ LEUR RÉACTIVITÉ ...</b>	<b>97</b>
1. <i>Malgré un sérieux défaut d'anticipation, les agents publics ont démontré leur adaptabilité.....</i>	97
2. <i>La réponse des services déconcentrés à la crise.....</i>	99
a) <i>La réorganisation en interne .....</i>	99
b) <i>La réponse proprement dite des services déconcentrés.....</i>	100
<b>B. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'INITIATIVE.....</b>	<b>104</b>
1. <i>Un soutien massif à l'économie .....</i>	104
a) <i>Le rôle déterminant des régions .....</i>	104
b) <i>Le rôle d'appui du bloc communal et des départements.....</i>	105
2. <i>L'accompagnement en matière sociale.....</i>	107
a) <i>Les départements, fortement mobilisés en matière sociale.....</i>	107
b) <i>Les communes, acteurs sociaux de proximité .....</i>	108
<b>II. LA CONTINUITÉ DES SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES MISE À L'ÉPREUVE PAR UNE ORGANISATION INEFFICACIE .....</b>	<b>109</b>
<b>A. LA RÉPONSE IMMÉDIATE À LA CRISE A PÂTI D'UN MANQUE DE COHÉRENCE ET D'ORGANISATION .....</b>	<b>109</b>
1. <i>À crise globale, réponse globale : la nécessité d'une approche concertée et unifiée de la gestion de crise .....</i>	109
a) <i>Les réformes de l'organisation territoriale de l'État ont suivi une logique gestionnaire, peu adaptée à la gestion de crise.....</i>	109
b) <i>La fragmentation de l'État territorial nuit à l'action des services en temps de crise.....</i>	110
c) <i>Vers une réunification de l'État territorial autour du préfet.....</i>	111
2. <i>Un sérieux défaut d'organisation : mieux anticiper et se doter des outils permettant la continuité des services publics .....</i>	112
<b>B. FACE À UNE CRISE DURABLE, FAIRE CONFIANCE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....</b>	<b>114</b>
1. <i>La sortie du confinement a été insuffisamment concertée avec les collectivités territoriales .....</i>	114
2. <i>L'occasion d'une confiance retrouvée entre l'État et les collectivités territoriales .....</i>	116
a) <i>Procéder aux ajustements nécessaires des compétences des collectivités territoriales.....</i>	116
b) <i>Accompagner financièrement les collectivités territoriales dans les actions qu'elles auront bientôt à mener .....</i>	117
<b>LES FORCES DE LA SÉCURITÉ CIVILE .....</b>	<b>119</b>
<b>I. LES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE ONT SU TENIR UN RÔLE DÉCISIF DANS LA GESTION DE LA CRISE .....</b>	<b>119</b>
<b>A. LES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE ONT INITIALEMENT REÇU UNE PLACE MINEURE DANS LA RÉPONSE À LA CRISE ALORS QUE CETTE MISSION EST DANS LEUR ADN .....</b>	<b>119</b>
1. <i>La faible place initialement accordée aux acteurs de la sécurité civile dans la gestion de la crise sanitaire .....</i>	119

---

2. La réponse aux crises est pourtant dans l'ADN des acteurs de la sécurité civile qui détiennent les compétences opérationnelles nécessaires.....	121
<b>B. L' ACTION LOCALE DES SDIS A RAPPELÉ L'ÉVIDENCE DE LEUR RÔLE DANS LA GESTION DE CRISE, MALGRÉ UN SOUTIEN INÉGAL DE L'ÉTAT .....</b>	<b>122</b>
1. Les acteurs locaux de la sécurité civile ont spontanément organisé l'adaptation de leurs modes de fonctionnement au contexte de l'épidémie.....	122
2. Les acteurs locaux de la sécurité civile ont apporté un concours indispensable à l'action locale .....	124
a) Une « bascule » des interventions traditionnelles vers les interventions « covid » .....	124
b) Le fort volume des actions « covid » .....	125
c) Le très large champ des actions « covid » .....	126
d) La forte implication des associations de la protection civile .....	128
3. Un soutien inégal de l'État vis-à-vis des SDIS .....	130
a) Certains SDIS auraient souhaité que la DGSCGC soient plus présente pour les accompagner .....	130
b) Des retours partagés quant au soutien matériel de l'État.....	130
c) Des retours nuancés sur les garanties offertes aux sapeurs-pompiers par l'État	131
4. L'émergence d'une formidable solidarité locale .....	132
<b>II. LA CRISE SANITAIRE A ENCORE CONFIRMÉ LA PLACE CENTRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE DANS LA GESTION DE CRISE ET LE BESOIN PRÉEXISTANT DE CLARIFIER SES RELATIONS AVEC LES SERVICES DE LA SANTÉ.....</b>	<b>133</b>
<b>A. LES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE DOIVENT, ÉVIDEMMENT, OCCUPER UNE PLACE DE PREMIER PLAN DANS LA GESTION DES CRISES, Y COMPRIS SANITAIRES .....</b>	<b>133</b>
<b>B. LA CRISE SANITAIRE A, À NOUVEAU, RÉVÉLÉ LE BESOIN DE CLARIFIER ET DE FLUIDIFIER LES RELATIONS AVEC LES SERVICES DE SANTÉ .....</b>	<b>134</b>
1. Le besoin de clarifier la frontière entre les compétences des acteurs de la santé et celles relevant de la sécurité civile.....	134
2. La nécessité de mettre en place un numéro d'appel unique et des plateformes communes d'appel.....	135
<b>OUTILS NUMÉRIQUES DE TRAÇAGE ET PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES .....</b>	<b>136</b>
<b>I. LES USAGES DU NUMÉRIQUE CONTRE L'ÉPIDÉMIE : DES OUTILS ET DES FINALITÉS DIVERSEMMENT INTRUSIVES.....</b>	<b>138</b>
<b>II. LES SYSTÈMES D'INFORMATION CRÉÉS OU ADAPTÉS POUR ÉQUIPER LES PROFESSIONNELS DE SANTÉ ET FACILITER LE DÉPISTAGE ET LA PRÉVENTION DES PERSONNES À RISQUE .....</b>	<b>141</b>
<b>III. « STOPCOVID » : UN OUTIL À L'UTILITÉ ÂPREMENT DISCUTÉE .....</b>	<b>145</b>
<b>A. LE FONCTIONNEMENT DE L'APPLICATION ET LES GARANTIES INTÉGRÉES DÈS LA CONCEPTION .....</b>	<b>145</b>
<b>B. UN CADRE JURIDIQUE PRÉCISÉ À DEUX REPRISES GRÂCE À LA CNIL .....</b>	<b>147</b>

---

C. UNE EFFICACITÉ CONCRÈTE DISCUTÉE.....	150
1. Les contraintes inhérentes au choix de la technologie Bluetooth.....	150
2. L'absence de consensus scientifique sur l'efficacité d'une application en deçà d'un seuil élevé d'utilisateurs et l'obstacle de la fracture numérique.....	151
3. L'inefficacité, voire les effets pervers, d'un « pistage sans dépistage ».....	152
4. Un risque pour les libertés : accoutumance à la surveillance numérique, normalisation juridique de l'exception et discriminations.....	153
5. Des enjeux de souveraineté numérique.....	154
D. FONCIÈREMENT INEFFICACE OU RENDUE INUTILE PAR L'AMÉLIORATION RÉCENTE DE LA SITUATION ÉPIDÉMIQUE ? LE BILAN INCERTAIN DE L'APPLICATION « STOPCOVID » .....	155
<b>L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS MUNICIPALES ET CONSULAIRES .....</b>	<b>157</b>
<b>I. LA LOI D'URGENCE DU 23 MARS 2020 : UN CALENDRIER ADAPTÉ FACE À LA CRISE SANITAIRE .....</b>	<b>161</b>
A. LA TENUE DU PREMIER TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES .....	161
1. Le premier tour de scrutin.....	161
2. L'installation des conseils municipaux élus dès le premier tour .....	162
B. LE REPORT DU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES.....	162
1. Le calendrier retenu : un consensus transpartisan.....	162
2. Un dispositif déclaré conforme à la Constitution .....	165
<b>II. LE SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES : UNE FORTE ABSTENTION, MALGRÉ LE RESPECT DE CONSIGNES SANITAIRES.....</b>	<b>165</b>
A. UN TAUX D'ABSTENTION PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉ.....	165
B. L'ORGANISATION DU SCRUTIN.....	167
1. Le respect des consignes sanitaires .....	167
a) Une campagne sous contrainte.....	167
b) Des précautions dans les bureaux de vote.....	167
2. L'expérimentation de nouvelles pratiques électorales, qui pourraient être pérennisées en vue des prochains scrutins.....	168
a) La gestion de la propagande.....	168
b) L'extension des procurations.....	171
c) L'hypothèse d'un vote par correspondance « papier » .....	175
C. L'ANNULATION DU SECOND TOUR EN GUYANE .....	176
<b>III. LES ÉLECTIONS CONSULAIRES : UN SCRUTIN REPORTÉ EN MAI 2021 .....</b>	<b>178</b>
A. UN REPORT INDISPENSABLE AU REGARD DES CONDITIONS SANITAIRES.....	178
B. LA NÉCESSITÉ DE PRÉPARER, DÈS À PRÉSENT, LES PROCHAINES ÉLECTIONS CONSULAIRES.....	179
<b>TROISIÈME PARTIE COMMENTAIRES D'ORDONNANCES ET DE DÉCRETS PRIS DEPUIS LE 29 AVRIL 2020.....</b>	<b>183</b>
• > Ordonnance n° 2020-539 du 7 mai 2020 fixant des délais particuliers applicables en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction pendant la période d'urgence sanitaire.....	183

---

• > Ordonnance n° 2020-557 du 13 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.....	185
• > Ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif.....	187
• > Ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire.....	190
• > Ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 visant à adapter le fonctionnement des institutions locales et l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'épidémie de covid-19.....	196
• > Ordonnance n° 2020-595 du 20 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété.....	204
• > Ordonnance n° 2020-596 du 20 mai 2020 portant adaptation des règles relatives aux difficultés des entreprises et des exploitations agricoles aux conséquences de l'épidémie de covid-19 .....	212
• > Ordonnance n° 2020-738 du 17 juin 2020 portant diverses mesures en matière de commande publique .....	222
• > Décrets organisant le second tour des élections municipales et communautaires	225
 EXAMEN EN COMMISSION.....	231
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ENTRE LE 30 AVRIL ET LE 8 JUILLET 2020 .....	257



## INTRODUCTION

Alors que la vague de l'épidémie de covid-19 se levait en Chine au début du troisième trimestre 2019, notre pays n'a été touché de plein fouet qu'à partir de la mi-février 2020, pour se retrouver en situation de confinement total à compter du 17 mars 2020. Ce confinement a été maintenu jusqu'au 11 mai, date à partir de laquelle un déconfinement progressif a été engagé.

Au cœur de la crise sanitaire, **l'activité entière de notre pays a été entravée dans des conditions inédites en temps de paix**. Si les Français réapprennent à vivre avec des contraintes moins lourdes pour leur quotidien, leurs conditions d'existence restent aujourd'hui encore marquées par des limitations, des restrictions voire des interdictions liées à la circulation d'un virus planétaire meurtrier.

Il n'est pas douteux que les mesures radicales décidées en mars ont permis de sauver de nombreuses vies humaines. Mais il est également certain que la solution du confinement ne s'imposait que par défaut. Il eut été hautement préférable de disposer d'autres moyens d'action permettant de faire barrage à l'épidémie sans arrêter brutalement l'activité, avec des conséquences économiques et sociales très graves qui ne cessent de s'amplifier.

L'enjeu de l'avenir est simple : comment juguler de nouveaux fléaux sanitaires sans avoir à recourir à un confinement généralisé de la population ? Pour y répondre, nous ne sommes déjà plus dans la situation d'impréparation et d'inexpérience dans laquelle nous nous trouvions il y a seulement quatre mois. « Gestes barrières », port du masque, diffusion massive de tests de dépistage, enquêtes sanitaires pour remonter les filières de contamination et isoler les personnes exposées, mise en place de nouveaux systèmes d'information pour le dépistage, organisation préventive du travail, adaptation du système éducatif... aucun de ces moyens d'action progressivement mis en place n'était disponible en mars 2020. Notre pays n'était en rien préparé à affronter un tel fléau sanitaire, alors qu'il s'agit du troisième né en Asie depuis le début du siècle.

Nous avons donc à relever un immense défi : celui de la préparation de la Nation aux grandes pandémies, et cela non plus dans l'improvisation de la gestion de crise mais à froid, en prenant le recul nécessaire pour établir une organisation impliquant toutes les dimensions de l'activité nationale. Le travail d'enquête engagé par le Sénat le 30 juin dernier y contribuera à la lumière de l'expérience acquise, après avoir fait l'inventaire des failles qui se sont révélées.

La commission des lois du Sénat a eu des ambitions plus modestes et néanmoins très importantes : vérifier que notre État de droit restait debout malgré l'état d'urgence sanitaire, veiller à la proportionnalité des mesures prises par les autorités, alerter sur les difficultés rencontrées par les forces de sécurité et par le service public de la justice, évaluer la pertinence des mesures prises dans la fonction publique, s'assurer des conditions de fonctionnement de la démocratie locale. Les constats et les recommandations que l'on trouvera ici sont destinés à alimenter la réflexion du Parlement dans le cadre de sa mission de contrôle, mais aussi la réflexion du Gouvernement, pour adapter les politiques publiques qui ont fait l'objet de notre contrôle aux exigences de la prévention et de la gestion de nouvelles crises sanitaires.

**Le régime d'état d'urgence sanitaire**, créé par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a autorisé le Gouvernement à **imposer, jusqu'au 10 juillet 2020, un cadre réglementaire ad hoc destiné, au prix d'une restriction d'un nombre important de nos libertés individuelles, à préserver la santé de nos concitoyens.**

L'application de ce régime s'est accompagnée d'une **modification d'ampleur de notre législation par la voie d'ordonnances**, afin de tirer les conséquences dans les domaines administratifs, juridictionnels, économiques, sociaux et culturels de l'impossibilité pour notre pays de fonctionner « comme avant » le confinement. Cela rendait plus nécessaire encore la mise en œuvre d'un contrôle parlementaire resserré.

En l'espace de quelques semaines, **64 ordonnances**<sup>1</sup> ont en effet été adoptées par le Gouvernement, **un nombre inégalé jusqu'alors**. À titre de comparaison, on dénombre en moyenne 43 ordonnances par an depuis 2014, dont 59 ordonnances pour la session parlementaire 2018-2019, 28 pour la session 2017-2018 et 81 pour la session 2016-2017.

**La commission des lois du Sénat**, qui a examiné la loi d'urgence du 23 mars 2020, tout comme la loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire qui l'a suivie<sup>2</sup>, **a accepté qu'en ces temps exceptionnels des pouvoirs exorbitants du droit commun soient accordés au Gouvernement** aux seules

---

<sup>1</sup> 60 ordonnances prises sur le fondement de la loi d'urgence du 23 mars 2020, auxquelles s'ajoutent quatre ordonnances prises sur habilitation de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

<sup>2</sup> Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

fins de lutter efficacement contre l'épidémie et de gérer ses conséquences immédiates sur l'état de notre nation. Elle n'en a pas moins pesé pour que ces prérogatives restent strictement proportionnées à ces finalités et qu'elles soient susceptibles d'un contrôle effectif par les juridictions administratives et judiciaires.

Pour autant, **la commission des lois n'a pas entendu abdiquer l'exercice, dans son champ de compétences, de la mission de contrôle de l'action du Gouvernement** que le Sénat tire directement de l'article 24 de la Constitution. Au contraire, elle a souhaité assurer un contrôle parlementaire exigeant, d'autant plus important en période de crise pour s'assurer du respect du principe républicain de légalité.

En conséquence, dès la fin du mois de mars 2020, elle a créé en son sein **une mission de contrôle et de suivi des mesures prises en application de la loi d'urgence du 23 mars 2020**, afin de s'assurer non seulement de la finalité, de la proportionnalité et de l'adéquation des mesures et des actions conduites par le Gouvernement dans le cadre du régime de l'état d'urgence sanitaire, mais également de la pertinence des modifications opérées par ordonnances sur le fondement des nombreuses habilitations conférées au pouvoir exécutif en application de cette même loi.

Les **11 sénateurs membres de la mission de suivi, issus de tous les groupes politiques**, ont ainsi, sous la conduite de Philippe Bas, président de la commission des lois, mené **61 auditions<sup>1</sup> entre le début du mois d'avril et la fin du mois de juin 2020**. Ces auditions ont permis un suivi effectif de l'action de l'administration et des services publics, à la fois au niveau central et dans les territoires.

#### **Les travaux de la mission d'information (24 mars-7 juillet)**

**\* 10 auditions en réunion plénière**, représentant 20 heures de réunion, au cours desquelles ont été notamment entendus la garde des sceaux, le ministre de l'intérieur, la ministre de la cohésion des territoires, le secrétaire d'État chargé du numérique et le secrétaire d'État chargé de la fonction publique ;

**\* 51 auditions menées par les 11 rapporteurs** de la mission, représentant 66 heures de réunion ;

**\* 31 ordonnances analysées**, relevant du champ de compétence de la commission des lois ;

**\* 2 rapports d'étape**, adoptés les 2 et 29 avril 2020.

---

<sup>1</sup> Ces auditions ont été menées dans les conditions exigées par les conditions sanitaires, c'est-à-dire essentiellement par visioconférence ou téléconférence, ou par des réunions physiques dans le respect des règles de distanciation.

Parmi ces 11 membres, des **binômes de rapporteurs** ont été constitués, afin de couvrir les principaux champs de compétences de la commission des lois affectés par les mesures adoptées par le Gouvernement pour faire face à la crise sanitaire. Cette méthode de travail s'est inspirée de celle mise en place pour évaluer la mise en œuvre des lois relatives à l'état d'urgence et de la loi sécurité intérieure et de lutte contre le terrorisme.

<b>Les rapporteurs de la mission de suivi</b>	
<i>Thématiques</i>	<i>Rapporteurs</i>
Juridictions judiciaires et administratives	<b>M. François-Noël Buffet</b> ( <i>Les Républicains – Rhône</i> ) <b>M. Patrick Kanner</b> ( <i>Socialiste et républicain – Nord</i> )
Prisons et autres lieux privatifs de liberté	<b>M. François-Noël Buffet</b> ( <i>Les Républicains – Rhône</i> ) <b>Mme Nathalie Delattre</b> ( <i>Rassemblement démocratique et social européen – Gironde</i> )
Forces de sécurité intérieure	<b>Mme Jacqueline Eustache-Brinio</b> ( <i>Les Républicains – Val d'Oise</i> ) <b>M. Jean-Pierre Sueur</b> ( <i>Socialiste et républicain – Loiret</i> )
Sécurité civile	<b>M. Loïc Hervé</b> ( <i>Union centriste – Haute-Savoie</i> ) <b>M. Patrick Kanner</b> ( <i>Socialiste et républicain – Nord</i> )
Outils numériques de traçage et protection des données personnelles	<b>M. Loïc Hervé</b> ( <i>Union centriste – Haute-Savoie</i> ) <b>M. Dany Wattebled</b> ( <i>Les Indépendants – République et territoires – Nord</i> )
Collectivités territoriales, administration déconcentrée de l'État et accès aux services publics au niveau local	<b>Mme Françoise Gatel</b> ( <i>Union centriste – Ille-et-Vilaine</i> ) <b>M. Pierre-Yves Collombat</b> ( <i>Communiste républicain citoyen et écologiste – Var</i> )
Élections municipales et consulaires	<b>M. Philippe Bas</b> ( <i>Les Républicains – Manche</i> ) <b>M. Alain Richard</b> ( <i>La République en Marche – Val d'Oise</i> )

Ces travaux ont donné lieu à la publication de **deux rapports d'étape, les 2<sup>1</sup> et 29<sup>2</sup> avril 2020, tirant de premiers enseignements** sur la réactivité des pouvoirs publics face à la pandémie et **formulant des recommandations adressées au Gouvernement** qui ont trouvé, pour la plupart, leur traduction législative dans les lois n<sup>os</sup> 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, ou dans des mesures adoptées par le pouvoir réglementaire.

\*

Le projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 2 juillet 2020 malgré l'opposition du Sénat<sup>3</sup>, ne proroge pas l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire national : seules la Guyane et Mayotte, où l'épidémie reste non maîtrisée, y restent soumises. Dans le reste de la France, le Gouvernement sera pourvu de prérogatives toujours exorbitantes du droit commun, lui permettant, jusqu'au 30 octobre 2020, d'imposer des mesures d'interdiction, de restriction ou de limitation encore très fortes, quoique moindres que dans le cadre du régime de l'état d'urgence sanitaire.

**Au 11 juillet prochain s'ouvre donc une nouvelle étape de la réponse des pouvoirs publics à l'épidémie de covid-19, celle d'un lent chemin vers un « retour à la normale », dont personne, à cette heure, n'est en mesure de dire s'il sera atteint rapidement sans nécessiter à nouveau des règles plus strictes dictées par une menace sanitaire renouvelée.**

Il est donc temps, pour la commission des lois, de **tirer, dans les matières relevant de son champ de compétences, les enseignements définitifs de 55 jours de confinement total de sa population et de 82 jours d'application du régime de l'état d'urgence sanitaire.**

\*

---

<sup>1</sup> Premier rapport d'étape de la mission : « 10 premiers jours d'état d'urgence sanitaire : premiers constats - Analyse des décrets et ordonnances (justice, intérieur, collectivités territoriales, fonction publique) », disponible à l'adresse suivante : [http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/lois/MI\\_Covid19/Mission\\_suivi\\_urgence\\_Covid-19\\_Premiers\\_constats.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/lois/MI_Covid19/Mission_suivi_urgence_Covid-19_Premiers_constats.pdf).

<sup>2</sup> Deuxième rapport d'étape de la mission : « Covid-19 : Deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire », disponible à l'adresse suivante : [http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/lois/MI\\_Covid19/Mission\\_suivi\\_urgence\\_Covid-19\\_Deuxieme\\_rapport\\_etape.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/lois/MI_Covid19/Mission_suivi_urgence_Covid-19_Deuxieme_rapport_etape.pdf).

<sup>3</sup> Voir le rapport n<sup>o</sup> 582 (2019-2020) de Philippe Bas, fait au nom de la commission des lois, en nouvelle lecture, sur le projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, déposé le 1<sup>er</sup> juillet 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l19-582/l19-5821.pdf>.

Le premier constat, déjà formulé par la mission de suivi dans son deuxième rapport d'étape, est **l'état d'impréparation** dans lequel s'est trouvé notre pays en février 2020 pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Cette impréparation, qui a conduit à la mise en place d'un confinement strict, **a bouleversé l'organisation et le fonctionnement des services publics, dont une activité minimale n'a pu être maintenue qu'au prix de renoncements** qui auraient pu être moindres si les pouvoirs publics avaient pris des mesures d'anticipation plus efficaces. Elle transparaît notamment dans l'existence, dans la plupart des administrations ou services publics, de **plans de continuation d'activité (PCA) inadaptés**, car à la fois disparates et insuffisamment à jour, voire **inexistants**.

Ainsi, dans les administrations d'État, les PCA ont été rédigés à divers moments (certains après le virus H5N1, d'autres à la suite d'inondations) et constituent autant de « générations » de plans disparates, dont la mise en œuvre était d'autant plus complexe qu'ils ne prévoyaient pas toujours l'hypothèse d'une crise de cette durée.

Il en est résulté une **organisation dans les premiers temps largement inadéquate pour faire face à la crise**, tant sur le plan strictement matériel – qu'il s'agisse des matériels de protection tels que les masques ou les gels hydro-alcooliques ou des matériels bureautiques – qu'au niveau des procédures de fonctionnement et de l'organisation des ressources humaines. Ces défauts d'anticipation ont ainsi conduit les administrations à ne maintenir qu'**une activité minimale, à la limite, pour certaines, de la cessation complète** de fonctionnement.

Tel est le cas, en particulier, de l'administration de la **justice**, dans laquelle chaque juridiction a dû, dans l'urgence, définir un PCA qui lui était propre, sur la base d'un périmètre seulement indicatif proposé par la Chancellerie, qui n'a jamais défini de manière exhaustive la liste des contentieux dits « *essentiels* » qu'il convenait de continuer à traiter.

Il en va de même de certains services publics pourtant essentiels à l'activité de la nation, tels que **La Poste**, qui n'a pas su maintenir un niveau d'activité satisfaisant sur l'ensemble du territoire dans les premières semaines du confinement.

Malgré ces difficultés, les **pouvoirs publics ont pu, dans l'urgence, trouver certaines solutions pour faire face, autant que possible, aux conséquences de l'épidémie.**

**Les solutions mises en œuvre face à la crise sanitaire :  
quelques exemples**

*- Les forces de sécurité intérieure*

Dès le 17 mars, les forces de sécurité intérieure ont fait l'objet d'une mobilisation sans précédent pour assurer le **contrôle du respect du confinement imposé à la population, dans des conditions qui ont été matériellement difficiles** faute, notamment, d'équipements appropriés dans un premier temps.

De manière à maintenir un niveau de sécurité élevé de la population et de faire face aux risques spécifiques induits par le confinement, par exemple s'agissant des violences intrafamiliales, le ministère de l'intérieur a su, dans l'urgence, mettre en place des **procédures nouvelles de contact et d'assistance aux victimes**.

*- Le recours aux outils numériques pour renforcer l'efficacité des opérations de dépistage et de contact des personnes à risque*

Dans le cadre de la stratégie de déconfinement, le déploiement de « brigades sanitaires » pour retracer les cas contacts a été accompagné par la création d'outils numériques permettant de traiter un nombre très élevé de cas et de diminuer le temps de réponse des autorités sanitaires.

Vu l'ampleur de la tâche, le Gouvernement a souhaité que le partage de données traitées dans le cadre de ces systèmes d'information déroge au secret médical et à la nécessité de recueillir le consentement des intéressés. Mais eu égard au caractère dérogatoire et particulièrement sensible de ces traitements, le législateur, à l'initiative du Sénat, les a assortis d'importantes garanties, qui répondent ainsi aux exigences du Règlement général sur la protection des données (RGPD).

*- Le dispositif national d'écoute et de soutien spirituel*

Un **dispositif téléphonique national d'écoute et de soutien spirituel** a été déployé au cours du confinement, à l'initiative des représentants des cultes, piloté par le Gouvernement.

Il a permis de conserver un lien avec les fidèles malgré la situation sanitaire, notamment dans les établissements pénitentiaires, les établissements médico-sociaux, les armées, etc., dont la pérennisation pourrait être envisagée lors du retour à la normale.

*- L'adaptation du calendrier électoral et des conditions d'organisation des scrutins*

De manière inédite, **le second tour des élections municipales a dû être reporté de quatorze semaines dans près de 4 900 communes**.

Ce scrutin a nécessité des précautions particulières, jusqu'alors inconnues en droit électoral : extension des procurations, interdiction des réunions publiques de plus de 10 personnes, port du masque obligatoire, limitation du nombre de personnes présentes dans les bureaux de vote, etc. Ces précautions n'ont toutefois pas empêché une forte progression de l'abstention, en hausse de plus de 20 points par rapport à 2014.

Pour autant, dans cette adaptation nécessaire aux circonstances, **l'État, au niveau central, a démontré qu'il n'avait pas, loin s'en faut,**

**l'agilité nécessaire pour réorganiser la vie de la nation en temps d'épidémie dans des conditions de rapidité et d'efficacité acceptables.**

La crise a, au contraire, mis en exergue les **mérites et l'adéquation de la réponse locale, qu'il s'agisse de celle des collectivités territoriales ou de l'État territorial**, pour trouver les solutions les plus pertinentes et les plus adaptées aux circonstances de fait et de lieu. Dans certains départements, comme le Morbihan, la préfecture a mis en œuvre, avant l'édiction de mesures nationales de confinement, **une stratégie de contrôle de l'épidémie originale** : fondée sur une différenciation des mesures applicables en fonction de la gravité de la situation sanitaire dans chaque zone (selon leur proximité des « *clusters* » identifiés), elle a pris en compte la complexité de la situation sanitaire sur le territoire. Par ailleurs, les **nombreuses initiatives prises par les collectivités territoriales**, y compris aux marges de leur champ de compétences, témoignent de la très forte mobilisation de celles-ci dans la lutte contre les conséquences de cette crise sanitaire.

Les **solutions retenues** dans le cadre de la réponse des pouvoirs publics **ne sont toutefois pas exemptes de critiques**, tant sur le plan juridique que sur le plan opérationnel.

D'une part, certains **choix juridiques du Gouvernement apparaissent contestables**.

**Des choix contestables :  
quelques exemples**

*- Le contrôle du respect du confinement*

Le Gouvernement a fragilisé son action à plusieurs égards, en raison d'un manque d'anticipation.

Au cours des premières semaines du confinement, le ministère de l'intérieur a exploité, pour **l'enregistrement des procès-verbaux** des infractions au confinement, un fichier informatique non prévu à cet effet, fragilisant, ce faisant, les procédures judiciaires engagées.

De la même manière, des moyens de surveillance de la population *via* des **drones** ont été déployés, sans toutefois qu'aucun cadre juridique approprié n'ait été préalablement défini, conduisant le juge administratif à suspendre leur usage.

*- La prorogation automatique des mesures de détention provisoire ou d'assignation à résidence sous surveillance électronique*

Par ordonnance, le Gouvernement a **prolongé de plein droit**, pour une durée de deux à six mois en fonction de la gravité des infractions en cause, **les délais maximum de toutes les mesures de détention provisoire** ou d'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE), arrivées à leur terme pendant la durée de l'état d'urgence. Cette mesure a immédiatement provoqué une controverse, dans la mesure où elle excédait manifestement ce qu'entendait permettre le législateur par son habilitation.

Contesté, dès son édiction, par la commission des lois qui a entendu y mettre fin par la loi du 11 mai 2020 de prorogation de l'état d'urgence sanitaire, la Cour de cassation n'a jugé ce dispositif compatible avec la Convention européenne de sauvegarde des droits

de l'homme que pour autant que le juge des libertés et de la détention intervienne dans les trois mois après la date à laquelle la détention provisoire aurait dû être prolongée, s'agissant des affaires criminelles, et d'un mois à compter de cette même date, s'agissant des affaires délictuelles.

*- Les cultes*

Alors qu'à compter du 11 mai, le déconfinement était progressif sur le territoire national, le Gouvernement a maintenu **l'interdiction générale et absolue de réunion dans les lieux de cultes**, à l'exception des cérémonies funéraires.

Le Conseil d'État a jugé, par une ordonnance du 18 mai, que cette interdiction **n'était pas proportionnée à l'évolution de la situation sanitaire** et a enjoint l'État, sous huitaine, d'édicter de nouvelles mesures moins restrictives afin d'assurer une meilleure conciliation entre efficacité des mesures sanitaires et maintien de la liberté de culte.

Un décret a été pris le 22 mai<sup>1</sup> pour permettre la reprise des cérémonies religieuses, dans le respect des règles de distanciation physique.

Ces choix du Gouvernement, lorsqu'ils appelaient des modifications législatives, ont été essentiellement opérés par la voie des **ordonnances de l'article 38 de la Constitution**.

Le Parlement en a accepté largement le recours, lorsque l'urgence le justifiait effectivement et que la procédure législative ne permettait exceptionnellement pas l'adoption des mesures nécessaires dans des délais rapides. Sur ce point, la discussion de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire a d'ailleurs montré que le Sénat et l'Assemblée nationale étaient pleinement en mesure d'adopter des dispositions législatives dans des conditions plus rapides que le recours à des ordonnances<sup>2</sup>.

La commission relève, à cet égard, une **certaine précipitation dans la préparation de ces ordonnances**, puisque certaines d'entre elles ont dû être **modifiées à plusieurs reprises, à quelques semaines d'intervalle**. Tel est le cas, en particulier, des dispositions relatives aux délais en matière d'urbanisme et d'aménagement, d'abord régies par les dispositions générales de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, puis par l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de covid-19, elle-même modifiée à deux reprises par l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19, puis l'ordonnance n° 2020-539 du 7 mai 2020 fixant des délais particuliers applicables en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction pendant la période d'urgence sanitaire...

<sup>1</sup> Décret n° 2020-618 complétant le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

<sup>2</sup> Voir, en ce sens, le rapport n° 453 (2019-2020) de Mme Muriel Jourda, fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 mai 2020.

En tout état de cause, ce renvoi à la législation déléguée implique que les mesures adoptées sur ce fondement par le Gouvernement respectent bien **le champ des habilitations accordées**, et qu'elles puissent ensuite être soumises au Parlement en vue de sa ratification. Il incombe donc que l'ensemble de ces ordonnances fasse l'objet d'une ratification expresse par le Parlement. Or, à ce stade, **aucune mesure n'a fait l'objet d'une ratification**, le Gouvernement n'ayant pas souhaité inscrire ce travail à l'ordre du jour du Parlement.

D'autre part, l'exécutif a fait des **choix opérationnels discutables**, notamment ce qui concerne la mobilisation des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et des agences régionales de santé (ARS).

#### Des difficultés opérationnelles : quelques exemples

##### *- La sécurité civile*

Les acteurs de la sécurité civile regrettent de **n'avoir pas été suffisamment associés à la gestion de la crise**, alors que cette gestion fait partie intégrante de leurs missions. Ce constat, qui est aussi celui de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers, est largement corroboré par l'ensemble des actions qu'ils ont menées à l'échelle des territoires et qui se sont révélées indispensables. Leur capacité d'adaptation et leur champ d'intervention très large ont permis à chaque SDIS d'adapter ses règles de fonctionnement pour fournir les actions les plus nécessaires à l'échelle de son département.

##### *- Les agences régionales de santé*

La prééminence des ARS dans la gestion de la crise sanitaire est également apparu problématique, puisqu'elle s'est exercée au détriment des services des préfectures pourtant plus agiles et rompus à l'exercice de la gestion de crise.

La situation sanitaire dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) a ainsi pâti d'un défaut initial d'attention de la part des ARS dans certains territoires, ce qui semble avoir contribué à une forte dégradation de la prise en charge des personnes concernées.

##### *- L'application mobile de traçage des « cas contact » (StopCovid)*

Dans son second rapport d'étape, tout en se montrant ouverte au principe de l'utilisation d'outils numériques pour lutter contre l'épidémie, à condition qu'ils présentent de solides garanties en termes de protection des données personnelles, la mission redoutait l'inefficacité prévisible d'une application élaborée et déployée dans la précipitation, dans un contexte de fracture numérique et de sous-dimensionnement de nos infrastructures sanitaires.

Avec seulement **14 utilisateurs de l'application avertis d'un risque de contact** avec une personne contaminée, le maigre bilan de StopCovid confirme un **rendez-vous manqué**. Particulièrement **coûteuse, non interopérable** avec celles développées par nos partenaires européens en raison du choix d'une technologie centralisée, l'application connaît un **très faible taux d'adoption** dans la population : téléchargée seulement un peu moins de 2 millions de fois, elle a finalement été désinstallée dans un quart des cas.

De cette période inédite et des constats ainsi formulés, **il est possible de tirer des propositions pour l'avenir** qui, pour un certain nombre, s'inscrivent dans des recommandations déjà émises par la

commission des lois mais qui, au regard des évènements, paraissent plus que jamais indispensables.

Certaines propositions ont vocation à concerner spécifiquement les temps de crise. D'autres devraient s'appliquer même en cas de « retour à la normal » effectif, la crise ayant montré certains besoins d'évolution.

1. **Renforcer les réponses territoriales, qui permettent de répondre avec agilité aux situations de crise**

*Libérer l'action des collectivités territoriales*

La crise a montré combien l'action des collectivités territoriales devait être libérée, en période de crise, pour assurer des interventions efficaces au plus près du terrain.

En ce sens, la mission de suivi préconise plusieurs évolutions qui rejoignent et complètent celles retenues par le groupe de travail sur la décentralisation réuni par le Président du Sénat.

En temps de crise, les compétences que la loi attribue aux collectivités territoriales corsètent l'action de ces dernières, alors même qu'elles ont montré leur détermination à agir en commun pour surmonter la crise sanitaire.

La possibilité de **déroger, en situation d'urgence reconnue et à titre temporaire, à la répartition de leurs compétences** devrait donc être ouverte aux collectivités territoriales. Par ailleurs, des **aménagement dans la répartition des compétences** pourraient être envisagés à la lumière de la crise sanitaire. Sans bouleverser les équilibres actuels, il paraîtrait utile de permettre les délégations de compétences en matière économique des régions vers les départements.

*Organiser une task force auprès du préfet*

Libérer l'action des collectivités territoriales nécessite d'assurer une **présence renforcée de l'État territorial, placé sous l'autorité réaffirmée du préfet de département.**

En temps de crise, l'éclatement de l'État territorial nuit gravement à la réactivité de ses services, plaidant pour la **création d'une task force**, permettant au préfet de coordonner l'ensemble des services déconcentrés du territoire, que ceux-ci soient normalement placés sous son autorité ou non.

À plus long terme, le moment semble venu de penser la **réunification de l'État territorial**, son organisation devant aussi être conçue en fonction des situations de crise.

Malgré l'existence de documents définissant une doctrine de prévision et de réponse au risque, force est de constater que l'adaptation de la fonction publique d'État à la crise a pâti, du moins dans un premier temps,

d'une insuffisante coordination. Il semble donc nécessaire de favoriser **l'émergence d'une culture commune du risque et de la gestion de crise** parmi les agents de la fonction publique d'État, y compris par l'élaboration d'un document cadre à même d'épauler les ministères dans l'élaboration de leur plan de continuité d'activité (PCA).

## 2. Mieux préparer les services publics à faire face aux crises

### *La justice judiciaire*

Au regard des difficultés constatées dans la mise en œuvre de la continuité d'activité dans les juridictions, il est nécessaire d'anticiper la prochaine crise en élaborant d'ores et déjà, pour l'avenir, des **plans de continuité d'activité (PCA) au niveau des cours d'appel**, déclinés par juridictions.

La meilleure adaptation de la réponse sur le terrain impose également de **revoir la gouvernance de crise** en faisant du **secrétariat général du ministère de la justice et des chefs de cours les pilotes** de la gestion de crise.

La crise a également souligné le **manque de moyens des greffes**. Il convient d'assurer un **renfort ponctuel** aux services de greffe pour apurer le travail accumulé pendant la crise sanitaire et, en parallèle, accélérer le comblement des vacances de postes de greffiers.

La prise en compte de la situation des justiciables devrait conduire à **sanctuariser l'aide juridictionnelle provisoire** qui permet de s'adapter aux situations d'urgence et de crise.

Plus largement il convient d'accélérer la **numérisation du service public de la justice** pour assurer la dématérialisation complète des chaînes civile et pénale et, concrètement, de doter les personnels de justice d'outils numériques performants permettant de travailler à distance.

### *Lieux privés de liberté*

L'administration pénitentiaire a pris des mesures adaptées de prévention de la propagation du virus et a réussi à assurer la continuité du service en recentrant son activité sur les tâches essentielles au fonctionnement des établissements.

**Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont cependant connu de fortes perturbations** en raison d'un manque d'équipements qui a rendu difficile le travail à distance. La numérisation de la justice ne doit donc pas négliger les SPIP, qui peuvent assumer une grande partie de leurs missions à distance à condition de pouvoir se connecter à leurs applicatifs métiers.

Il conviendrait également, dans l'hypothèse où un nouveau confinement devrait être décidé, de **considérer le personnel pénitentiaire**

**comme un personnel prioritaire au titre du dispositif d'accueil des enfants dans les écoles**, compte tenu des exigences fortes de continuité du service qui lui sont imposées.

La crise sanitaire a montré que la **sécurité périmétrique** des établissements pénitentiaires n'était pas suffisamment assurée, en dépit de la création d'équipes locales de sécurité pénitentiaire, puisque le nombre de « projections » de drogues et autres produits illicites a augmenté pendant la période du confinement. Un renforcement dans ce domaine apparaît indispensable.

Le travail partenarial entre l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et l'éducation nationale mériterait enfin d'être repensé afin d'**assurer une plus grande continuité des activités d'enseignement**.

### *Sécurité intérieure*

Le ministère de l'intérieur a su, dans l'ensemble, adapter son organisation afin d'assurer la mobilisation de ses effectifs sur le contrôle du confinement, tout en garantissant la continuité de ses missions de sécurité. Ces aménagements paraissent toutefois avoir été insuffisamment anticipés et parfois mis en place dans la précipitation.

Il importe aujourd'hui que l'expérience des derniers mois donne lieu à un retour d'expérience commun au sein des forces de sécurité intérieure et que **les scénarios de gestion de crise soient actualisés dans les deux forces, police et gendarmerie nationales**.

Il serait regrettable que les nouveaux moyens, notamment numériques, mobilisés pendant l'épidémie pour assurer le contact avec la population et porter assistance aux victimes ne survivent pas à la crise. Il apparaît souhaitable que des évaluations soient réalisées en vue, le cas échéant, de **pérenniser les outils qui ont permis de renouveler les formes d'assistance à nos concitoyens**.

Enfin, la mobilisation sans précédent des forces de sécurité au cours des dernières semaines invite à **réévaluer l'intérêt de disposer de forces de réserve pour garantir un soutien opérationnel réactif en période de crise**. À cet égard, la police nationale ne paraît avoir encore su assurer, à ce jour, la montée en puissance de sa réserve civile. Il conviendra, pour ce faire, que des moyens budgétaires pérennes y soient alloués.

### *Sécurité civile*

Les faits ont montré qu'il convenait de donner toute leur place aux acteurs de la sécurité civile dans la gestion des crises, y compris en cas de crise sanitaire, et fluidifier réellement les relations avec les services de santé dans une action commune et complémentaire. À nouveau, il convient donc

d'encourager celle-ci, en particulier par le développement des plateformes communes d'appel.

### **3. Adapter le processus électoral**

Au-delà de l'adaptation ponctuelle aux circonstances sanitaires pour le second tour des élections municipales du 28 juin 2020, certaines modalités d'organisation des scrutins pourraient évoluer à l'avenir, et s'appliquer en situation « habituelle ».

Ainsi, **le recours aux procurations pourrait être facilité**. Sous le contrôle des maires et du juge de l'élection, chaque électeur pourrait recevoir **deux procurations établies en France**, contre une seule actuellement. Pour les électeurs les plus fragiles, **le droit d'établir sa procuration depuis son domicile** doit être consacré, ce qui nécessitera également de simplifier la procédure de saisine des officiers de police judiciaire. Dans un avenir rapproché, **le vote par correspondance « papier » devrait être expérimenté**, en s'assurant de l'identité des électeurs et de l'acheminement sécurisé de leur pli jusqu'au bureau de vote. Les exemples de l'Allemagne, de la Suisse et de certains États américains démontrent la faisabilité de cette modalité de vote.

Enfin, une attention particulière doit être portée à **l'organisation des élections consulaires des Français de l'étranger**, désormais prévues en mai 2021. Ce scrutin sera particulièrement difficile à organiser, y compris en cas de stabilisation de l'épidémie d'ici cette date : il implique de convoquer 1,33 million d'électeurs inscrits sur la liste électorale consulaire, dans des conditions sanitaires qui évoluent dans le temps et selon les zones géographiques.

Il apparaît donc **urgent de faciliter et de sécuriser le vote par internet pour les élections consulaires**. À ce stade, plus d'un quart des électeurs inscrits n'ont pas transmis leur adresse électronique à l'administration, empêchant toute connexion à la plateforme de vote. La mise en liquidation judiciaire du prestataire – dont le marché devait prendre fin en 2020 – rend la situation encore plus incertaine.

## PREMIÈRE PARTIE

### LA SECONDE PHASE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE : UN ÉQUILIBRE COMPLEXE ENTRE PROTECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET PRÉSERVATION DES LIBERTÉS

Depuis la déclaration de l'état d'urgence sanitaire par la loi d'urgence du 23 mars 2020, la mission a accordé une attention spécifique au suivi des mesures prescrites dans le cadre du régime de l'état d'urgence sanitaire par les autorités publiques compétentes, à savoir le Premier ministre, le ministre de la santé et les autorités préfectorales.

Elle a pu, pour ce faire, bénéficier d'une information complète et précise, grâce à la mise à disposition de l'Assemblée nationale et du Sénat d'une plateforme en ligne leur permettant d'accéder à l'ensemble des actes administratifs pris par les autorités préfectorales.

À l'occasion de son bilan intermédiaire, le 29 avril dernier, elle a dressé l'analyse des mesures prescrites lors de la première phase de l'état d'urgence sanitaire, observant, à cet égard, que le cadre légal avait été globalement respecté<sup>1</sup>.

La seconde phase de l'état d'urgence sanitaire, initiée le 11 mai avec la levée du confinement, s'est traduite par un assouplissement des mesures restrictives de libertés. Paradoxalement, elle s'est aussi caractérisée par une fragilité juridique plus importante des mesures prescrites, dont la proportionnalité au regard de l'amélioration de la situation sanitaire a pu, à plusieurs reprises, être mise en cause par le juge.

#### A. L'ORGANISATION DU DÉCONFINEMENT

##### 1. L'état d'urgence sanitaire : un régime prolongé et adapté pour accompagner la levée du confinement

Déclaré sur l'ensemble du territoire national par la loi d'urgence du 23 mars 2020 jusqu'au 10 mai 2020, l'état d'urgence sanitaire a été prolongé, pour une nouvelle période d'un mois et demi, **soit jusqu'au 10 juillet inclus**, par la loi du 11 mai 2020<sup>2</sup>, au regard de la situation sanitaire encore dégradée qui prévalait alors.

---

<sup>1</sup> Voir le deuxième rapport d'étape de la mission de suivi, disponible à l'adresse suivante : [http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/lois/MI\\_Covid19/Mission\\_suivi\\_urgence\\_Covid-19\\_Deuxieme\\_rapport\\_etape.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/lois/MI_Covid19/Mission_suivi_urgence_Covid-19_Deuxieme_rapport_etape.pdf).

<sup>2</sup> Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

Cette loi est venue, dans le même temps, **compléter le régime juridique adopté par le législateur au mois de mars**, en vue de faciliter la levée progressive du confinement de la population et la reprise de l'activité sociale et économique du pays.

Outre la mise en place de systèmes d'information destinés à lutter contre l'épidémie, il a été procédé à **plusieurs adaptations législatives**.

Peu utilisé pendant la phase de confinement, le régime des mises en quarantaine et des placements à l'isolement a tout d'abord été sécurisé afin de permettre de protéger les territoires les plus fragiles, en particulier les collectivités d'outre-mer, dans la perspective du déconfinement et d'une reprise des déplacements.

Alors que le régime de l'état d'urgence sanitaire comprenait principalement, dans sa version initiale, des mesures d'interdiction et de restrictions des libertés, a par ailleurs été introduite une possibilité, pour les autorités administratives, de **réglementer les moyens de transports publics et les conditions d'accès aux établissements recevant du public**. Là encore, il s'agissait, pour le législateur, d'accompagner le rétablissement de la libre circulation des personnes sur le territoire, tout en évitant des concentrations de population aux effets potentiellement délétères sur le plan sanitaire.

## **2. L'assouplissement progressif des mesures restrictives de liberté**

Ainsi complété, le régime de l'état d'urgence sanitaire, dont la mission de suivi soulignait déjà, dans le cadre de son deuxième rapport d'étape, « *la souplesse [...] pour apporter des réponses rapides à l'évolution de la situation sanitaire* », a conféré aux autorités administratives l'ensemble des prérogatives nécessaires pour mettre en œuvre, à compter du 11 mai, un déconfinement progressif de la population.

Si le cadre réglementaire d'application de l'état d'urgence sanitaire a fait l'objet de neuf modifications après le 11 mai, **trois phases principales** peuvent être distinguées.

- La **première phase, qui a duré du 11 mai au 1<sup>er</sup> juin**, a été régie par le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19, qui a été modifié à cinq reprises sur la période.

Elle s'est traduite par la **levée des mesures les plus restrictives en termes de libertés individuelles, au premier rang desquelles l'interdiction généralisée de sortie du domicile**. Il a également été procédé à la réouverture de plusieurs catégories d'établissements recevant du public, de manière toutefois différenciée selon l'exposition des départements au risque sanitaire.

**Le déconfinement :  
la mise en œuvre d'une logique territorialisée**

Le déconfinement a été organisé selon une **logique territoriale**, de manière à garantir l'application de mesures nécessaires et proportionnées à la réalité sanitaire de chaque territoire.

Pour ce faire, les départements de France ainsi que les collectivités d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution ont été **classés**, par décret, en **deux catégories** - verte et rouge, puis orange - **sur la base de critères sanitaires** (taux d'indice de nouveaux cas, facteur de reproduction du virus, taux d'occupation des lits de réanimation, taux de positivité des tests, vulnérabilité des territoires).

**Cette classification a permis l'application de mesures différenciées**, plus ou moins restrictives de libertés en fonction des risques encourus par la population, qui ont été amenées à évoluer à mesure de l'amélioration de la situation sanitaire.

En contrepartie, de **nouvelles mesures ont été imposées**, parmi lesquelles **l'interdiction, généralisée à tout le territoire, de se déplacer à plus de 100 kilomètres de son domicile**, sauf en cas de motifs impérieux.

- La **deuxième phase a été engagée le 2 juin, et est restée en vigueur jusqu'au 22 juin**. Elle a été déclinée dans le cadre d'un nouveau décret en date du 31 mai 2020<sup>1</sup>, qui a été modifié une fois avant le 22 juin.

Cette seconde phase a été marquée par un **nouvel assouplissement des mesures imposées à la population**. Outre la levée de certaines interdictions de portée générale (interdiction des déplacements au-delà de 100 kilomètres notamment), les différenciations territoriales dans l'application des autres prescriptions sanitaires se sont progressivement réduites au cours de cette période à mesure de l'amélioration des situations sanitaires locales.

À compter du 15 juin, seuls deux départements, la Guyane et Mayotte, sont demeurés en zone orange et se sont vus, à ce titre, imposer des normes plus restrictives, notamment en termes d'ouverture des établissements recevant du public.

- Une **troisième phase** a été annoncée par le Président de la République lors de son allocution du 14 juin et **a débuté le 22 juin**.

Régie par le même décret du 31 mai, modifié par un décret du 21 juin<sup>2</sup>, elle marque une **nouvelle étape vers un « retour à la normale »** et se caractérise notamment par la réouverture complète des crèches et des écoles, la levée des interdictions de déplacement par voie aérienne vers certaines

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19.

<sup>2</sup> Décret n° 2020-759 du 21 juin 2020 modifiant le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

collectivités d'outre-mer, la réouverture de certains lieux de réunion (salles de cinéma, centres de vacances, établissements d'enseignements artistiques) ainsi que par un allègement des règles applicables dans certains transports (marchandises, taxi).

### **3. Une importante déclinaison de l'état d'urgence sanitaire au niveau local**

Ainsi que le relevait la mission de suivi dans son deuxième rapport d'étape, les possibilités offertes par le législateur, dès la loi d'urgence du 23 mars, de décliner les mesures de l'état d'urgence sanitaire au plan territorial ont été pleinement mobilisées pendant la période de confinement.

#### **Les prérogatives des préfets dans le régime de l'état d'urgence sanitaire**

L'article L. 3131-17 du code de la santé publique prévoit que le Premier ministre ou le ministre de la santé peuvent habilitier le représentant de l'État territorialement compétent à :

- prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application des mesures qu'ils prescrivent au niveau national ;
- décider lui-même des mesures autorisées au titre de l'état d'urgence sanitaire, lorsqu'elles ont vocation à s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède par le territoire d'un département.

**Cette logique territoriale s'est poursuivie, voire accentuée, pendant la phase de déconfinement.** Le décret du 11 mai 2020, puis celui du 31 mai 2020, ont en effet habilité les préfets à prescrire :

- des mesures plus restrictives que celles définies au niveau national par le Premier ministre, en cas de dégradation de la situation sanitaire ou d'inadéquation de la mesure nationale à la réalité du territoire concerné ;
- des mesures, à l'inverse, moins restrictives, par exemple pour autoriser l'ouverture de certains établissements recevant du public ou encore pour autoriser des rassemblements sur la voie publique.

Au total, **entre le 11 mai et le 14 juin, ont été pris 7 845 arrêtés préfectoraux.**

Une majorité d'entre eux a consisté à alléger les mesures de restriction imposées au niveau national : ont ainsi été dénombrées, sur la période précitée, 5 023 autorisations d'accès aux plages et aux plans d'eau (64 % du total des mesures) et 1 740 autorisations d'ouverture d'établissements recevant du public (24 % du total des mesures).

Des mesures plus restrictives qu'au niveau national ont également été prescrites, mais dans des proportions moindres. Ont par exemple été pris 220 arrêtés préfectoraux de restriction des conditions de déplacements et 264 arrêtés ayant eu pour objet de fermer un établissement recevant du public ou restreignant la pratique d'une activité.

### ***B. UN CONTRÔLE EFFECTIF DU JUGE ADMINISTRATIF SUR LA PROPORTIONNALITÉ DES MESURES DE RESTRICTION EN PÉRIODE DE DÉCONFINEMENT***

Compte tenu de la répartition des compétences juridictionnelles, le **juge administratif a été en première ligne**, notamment dans le cadre de procédures de référé-liberté ou de référé-suspension, **pour l'exercice du contrôle de la légalité** des mesures prises au titre de l'état d'urgence sanitaire.

**La première phase** de l'état d'urgence sanitaire s'est caractérisée par une certaine sécurité juridique. Les recours formés contre les mesures prescrites par les pouvoirs publics, au niveau national comme au niveau local, n'ont en effet donné lieu qu'à **peu d'annulations**, et ce alors même que certaines d'entre elles portaient une atteinte forte aux libertés publiques comme individuelles.

Au niveau national, aucun des recours formés devant le Conseil d'État contre les mesures prescrites par le Gouvernement n'a ainsi abouti. De même, ainsi que le relevait la mission de suivi dans son deuxième rapport d'étape, seuls deux arrêtés préfectoraux ont été suspendus pendant la phase de confinement, sur un total de vingt recours.

**La période de déconfinement a soulevé**, en revanche, **des enjeux plus importants en termes de libertés publiques**.

- Dans un contexte se caractérisant par une amélioration progressive de la situation sanitaire, **plusieurs mesures restrictives de libertés imposées à la population ont été jugées illégales par le Conseil d'État**, en raison de leur caractère non nécessaire et non proportionné.

Tel a tout d'abord été le cas de **l'interdiction générale et absolue de réunion dans les lieux de culte**. Dans une série d'ordonnances du 18 mai 2020, le juge des référés du Conseil d'État, saisi par plusieurs associations et requérants individuels, a en effet estimé que si les cérémonies de culte exposaient les participants à un risque de contamination élevé justifiant qu'il soit procédé à leur réglementation, des mesures d'encadrement moins strictes étaient possibles, à l'instar des régimes imposés dans le cadre des transports en commun, des magasins de ventes et centres commerciaux, des établissements d'enseignement et des bibliothèques.

Il a, dès lors, considéré que « *l'interdiction générale et absolue (...) de tout rassemblement ou réunion dans les établissements de culte, sous la seule réserve des cérémonies funéraires pour lesquels la présence de vingt personnes est admise, [présentait] (...) un caractère disproportionné au regard de l'objectif de préservation de la santé publique et [constituait], eu égard au caractère essentiel de cette composante de la liberté de culte, une atteinte grave et manifestement illégale à cette dernière* ».

Il a, en conséquence, enjoint le Gouvernement de modifier, dans un délai de huit jours, les dispositions du décret du 11 mai relatives à l'interdiction des réunions dans les lieux de culte, « *en prenant les mesures strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu applicables en ce début de "déconfinement", pour encadrer les rassemblements et réunions dans les établissements de culte* ».

Par un raisonnement similaire, le Conseil d'État a également **suspendu, par une ordonnance du 13 juin 2020, l'interdiction générale et absolue de manifester sur la voie publique** en vigueur depuis le début de l'état d'urgence sanitaire et qui était maintenue dans le décret du 31 mai 2020.

Tout en reconnaissant la complexité de faire respecter les « gestes barrières » dans le cadre des rassemblements sur la voie publique, il a en effet estimé que rien n'indiquait que ce fût impossible « *en toute circonstance, sur l'ensemble du territoire de la République et pour toute manifestation, quelle qu'en soit la forme* ».

Tenant compte de l'amélioration sensible de la situation sanitaire sur l'ensemble du territoire national et de la possibilité pour l'autorité administrative d'interdire, sur le fondement de dispositions législatives de droit commun<sup>1</sup>, toute manifestation de nature à troubler l'ordre public, dont la salubrité publique est une composante, le juge des référés du Conseil d'État a considéré que **l'interdiction générale et absolue des manifestations sur la voie publique** « *ne peut à ce jour être regardée comme une mesure nécessaire et adaptée, et, ce faisant, proportionnée à l'objectif de préservation de la santé publique* » et a, en conséquence, **suspendu l'application de cette disposition.**

Se fondant sur des arguments similaires, il a, par une ordonnance du 6 juillet 2020, **suspendu le régime d'autorisation préalable des manifestations et des cortèges sur la voie publique**, instauré par le Gouvernement au lendemain de la décision suspendant l'interdiction générale et absolue des manifestations. Il a considéré qu'en superposant ce régime d'autorisation préalable au régime de déclaration de droit commun et en ne fixant aucun délai au préfet pour prendre sa décision avant la date de

---

<sup>1</sup> En application des articles L. 211-1 et L. 211-4 du code de la sécurité intérieure, les manifestations sur la voie publique sont soumises à une obligation de déclaration à l'autorité administrative. Lorsque la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, le maire, ou, à défaut, le préfet, peut l'interdire par arrêté.

la manifestation, il existait un doute sérieux quant à la légalité des dispositions contestées.

- S'agissant des mesures prescrites au niveau territorial par les autorités préfectorales, le nombre de recours a été relativement faible, comme pendant la période de confinement. Ainsi, sur les 7 845 arrêtés pris entre le 11 mai et le 14 juin, **29 seulement ont donné lieu à un recours devant le juge administratif.**

Parmi eux, deux ont donné lieu à des annulations : le tribunal administratif de Paris a en effet annulé les arrêtés du préfet de police des 19 et 26 mai fermant le centre commercial de Beaugrenelle et le magasin Le Printemps.



## DEUXIÈME PARTIE RAPPORTS THÉMATIQUES SUR LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE

### FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

En leur qualité de co-rapporteurs du volet de la mission de suivi consacré aux forces de sécurité intérieure, Jacqueline Eustache-Brinio et Jean-Pierre Sueur ont concentré leurs travaux sur deux enjeux principaux : d'une part, le dispositif mis en place par le ministère de l'intérieur pour surveiller le respect des mesures de confinement ; d'autre part, l'impact de la crise sanitaire sur l'organisation des services et les moyens mis en œuvre pour garantir la continuité de leurs missions de sécurité.

Ils ont, dans ce cadre, entendu les principaux acteurs concernés au sein du ministère de l'intérieur, ainsi que les représentants des organisations syndicales représentatives de la police nationale.

Les premiers constats formulés à l'occasion du deuxième rapport d'étape de la mission de suivi ont principalement porté sur l'évaluation du dispositif de contrôle du confinement. Tout en constatant l'importante mobilisation des forces de l'ordre, les co-rapporteurs avaient, à cette occasion, fait état de plusieurs difficultés. Ils avaient en particulier pointé le caractère insuffisant des mesures de protection sanitaire des policiers et gendarmes sur la voie publique, ainsi que les tâtonnements dans l'application des sanctions pénales<sup>1</sup>.

Ces constats ont été confirmés dans la suite des travaux conduits, même si les difficultés soulevées, qui présentaient une acuité particulière au début de la crise, ont désormais été pour l'essentiel résolues.

Dans le cadre du présent rapport, les co-rapporteurs ont donc choisi de ne pas reprendre les observations déjà formulées et de concentrer leurs conclusions sur plusieurs aspects complémentaires, qui n'avaient été que partiellement abordés dans le cadre du précédent rapport et dont il leur est apparu utile de tirer des leçons pour l'avenir.

---

<sup>1</sup> Voir le deuxième rapport d'étape, pages 32 à 43.

## I. LA CRISE SANITAIRE AU SEIN DES SERVICES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE : ENTRE ADAPTATION DANS L'URGENCE ET MISE EN PLACE DE SERVICES INNOVANTS

### A. UNE MOBILISATION INÉDITE ET DANS LA DURÉE DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Dès le 16 mars, les forces de sécurité intérieure ont été très fortement mobilisées, sur l'ensemble du territoire national, pour assurer le contrôle des mesures mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. En moyenne, **100 000 policiers et gendarmes ont été affectés**, chaque jour, à cette mission, jusqu'à la levée du confinement de la population le 11 mai.

Bien que de moindre ampleur après cette date, un dispositif important de contrôle a été maintenu après la levée du confinement pour assurer le respect des autres mesures prescrites, en particulier la limitation des déplacements à plus de 100 kilomètres du domicile.

Au-delà des contrôles, policiers et gendarmes ont également assuré, de manière parfois inédite, des **missions d'assistance à la population**.

Le numéro d'appel de la police-secours, le « 17 », a ainsi été très fortement sollicité au cours des premières semaines de confinement, les appels ayant augmenté de 50 % en moyenne, principalement pour des demandes de renseignements. Face à l'engorgement constaté, l'institution policière a su s'adapter en mettant très rapidement à disposition une plateforme de *tchat* en ligne, afin d'offrir à la population l'assistance attendue dans la compréhension des règles applicables.

La gendarmerie nationale a, quant à elle, exercé des **missions d'assistance aux personnels vulnérables** sortant du champ de ses missions traditionnelles. Les gendarmes ont par exemple assuré la distribution de médicaments à des personnes âgées ou encore des livraisons de nourriture aux personnels soignants dans certains points du territoire.

### B. UNE ADAPTATION DANS L'URGENCE DE L'ORGANISATION DES SERVICES POUR GARANTIR LA CONTINUITÉ DES MISSIONS DE SÉCURITÉ

Dès la mi-mars, la police et la gendarmerie nationales ont été amenées à adapter leur organisation, tant pour assurer la mission de contrôle du confinement qui leur était attribuée que pour garantir la continuité de leurs missions de sécurité.

Au regard de la nature même de ces dernières, **le recours au télétravail au sein des deux forces a été fortement limité**. En pratique, seuls les personnels assurant des missions de soutien ont été amenés à travailler à distance. Dans la gendarmerie nationale, ce sont ainsi 6 400 équipements

informatiques qui ont été déployés pendant la crise. Au sein de la police nationale, le télétravail, lorsqu'il a pu être mis en place, a principalement reposé sur les équipements déjà déployés, qui permettaient de répondre aux besoins d'environ 1 000 utilisateurs.

La gestion des services opérationnels en temps de crise s'est, quant à elle, traduite par **deux adaptations principales de l'organisation du travail, déclinées au sein de plans de continuité d'activité.**

Dans les deux forces, il a en premier lieu été procédé à une **priorisation des missions**, de manière à permettre aux services de sécurité publique d'absorber la mission exceptionnelle de contrôle du confinement, tout en continuant à prendre en charge les autres missions de sécurité présentant un caractère d'urgence.

En pratique, cette priorisation a principalement consisté à restreindre l'activité judiciaire aux affaires les plus graves ou directement liées au confinement, tâche qui a indéniablement été facilitée par la baisse constatée des faits de délinquance de voie publique pendant le confinement.

En second lieu, les plans de continuité d'activité se sont traduits par un **aménagement des rythmes de travail des agents**. Dans les services opérationnels de la police et de la gendarmerie a été organisée une **alternance entre deux équipes distinctes, qui se sont relayées en poste sans se croiser**, de manière à limiter le risque de contamination et à garantir la disponibilité permanente d'une équipe.

La police nationale a également mis en place une réserve opérationnelle, destinée à permettre des remplacements ponctuels d'agents contaminés ou placés en autorisation spéciale d'absence.

Ces aménagements ont, dans leur principe, reçu l'approbation des syndicats représentatifs de la police nationale entendus dans le cadre de la mission. Ceux-ci ont toutefois **fortement regretté l'impréparation des services de l'administration centrale et la précipitation avec laquelle les aménagements avaient été mis en place**. Il semble que ce constat résulte d'un défaut d'actualisation des plans de continuité d'activité, dont il a été indiqué aux co-rapporteurs que la dernière mise à jour remontait à plusieurs années.

Au vu de ces éléments, les co-rapporteurs jugent souhaitable que l'expérience de la crise sanitaire en cours soit mise à profit au cours des prochains mois pour **engager une remise à plat des plans de continuité d'activité** en vue de garantir, à l'avenir, une plus grande réactivité des services de sécurité intérieure.

### **C. DES MODALITÉS NOUVELLES D'ACCUEIL DU PUBLIC ET DE PRISE EN CHARGE DES VICTIMES À ÉVALUER, EN VUE D'UNE ÉVENTUELLE PÉRENNISATION**

L'accueil du public et l'assistance aux victimes a été maintenu comme une priorité pendant le confinement, de sorte que peu de commissariats et de brigades ont été fermés au public.

Dans la police nationale, les 442 hôtels de police et les commissariats siège sont ainsi tous restés ouverts et seuls les commissariats divisionnaires et subdivisionnaires, qui ne bénéficient pas d'unité de police-secours dédiés, ont été fermés au public. Il en est de même dans la gendarmerie, qui a maintenu l'ouverture de la quasi-intégralité de ses brigades territoriales.

Ceci étant, la police et la gendarmerie nationales ont cherché dès le début de la crise à favoriser, autant que faire se peut, le **recours aux outils numériques pour faciliter certaines démarches**. Il s'est agi, ce faisant, d'une part, de limiter les contacts et, d'autre part, d'éviter que les restrictions imposées aux déplacements ne se traduisent par une dégradation du service rendu à la population.

Le recours au **dispositif de la pré-plainte en ligne a ainsi fortement augmenté**<sup>1</sup>. La moyenne de pré-plaintes déposées par jour au niveau national, qui s'élevait à 1 814 en février 2020, s'est ainsi établie à 2 374 en mars et à 3 748 en avril. À titre de comparaison, elle s'élevait, en avril 2019, à 1 521.

La gendarmerie nationale a également **renforcé sa brigade numérique**, chargée d'accueillir, d'orienter et d'informer les internautes. Ses effectifs ont été multipliés par cinq sur la période, pour être en capacité d'absorber un nombre plus élevé de sollicitations.

Enfin, dans les deux forces ont été développés de **nouveaux canaux de signalement pour les violences intrafamiliales et conjugales** afin de tenir compte de l'impératif de discrétion pesant sur les victimes du fait du confinement. Au dispositif d'appel classique au « 17 » sont ainsi venus s'ajouter plusieurs outils :

- le champ de la plateforme du 114, dédiée à l'origine aux personnes sourdes et malentendantes et qui permet aux victimes de se signaler aux forces de l'ordre par l'envoi d'un SMS, a tout d'abord été étendu à l'ensemble de la population ;

- il a également été procédé à un élargissement du portail de signalement des violences sexuelles ou sexistes ;

---

<sup>1</sup> Expérimenté à compter de 2008 et généralisé en 2013, le dispositif de la pré-plainte en ligne n'est ouvert que pour certaines catégories d'infractions, à savoir les atteintes aux biens dont l'auteur est inconnu et, à titre expérimental, certains faits de discrimination dont l'auteur est inconnu.

- le réseau des pharmaciens a, parallèlement, été mobilisé pour recueillir des signalements. Une fiche réflexe dédiée a, à cette fin, été produite par le ministère de l'intérieur et le ministère de la santé en vue d'être diffusée aux professionnels ;

- enfin, au sein de la gendarmerie nationale a été instaurée la pratique des appels d'initiative, qui a consisté à organiser des appels réguliers au sein des familles réputées pour connaître des difficultés.

Selon les informations communiquées aux co-rapporteurs, ces nouveaux moyens de communication ont été **fortement mobilisés pendant la période de confinement, témoignant de leur utilité**. Entre le début du confinement et le 24 avril 2020, le nombre de *tchats* concernant des faits de violences conjugales adressés à la police nationale a été multiplié par vingt par rapport à la même période en 2019, passant de 31 à 612. Le 13 avril 2020, le ministre de l'intérieur indiquait devant la commission des lois que 170 SMS étaient, en moyenne, reçus et traités chaque jour depuis le début du confinement sur le numéro 114.

Quant au dispositif de signalement *via* les pharmacies, les données communiquées aux co-rapporteurs demeurent partielles et ne permettent pas de se prononcer sur son efficacité. Lors de son audition, le directeur général de la gendarmerie nationale faisait état d'un seul cas signalé par ce biais, ayant débouché sur une interpellation.

S'ils avaient initialement vocation à faciliter l'action des forces de sécurité intérieure en période de crise, **ces dispositifs innovants pourraient permettre de renouveler, de manière plus durable, les modes de contact avec la population et d'assistance aux victimes**. Une évaluation de leur efficacité mériterait donc, de l'avis des co-rapporteurs, d'être conduite au sein des deux forces en vue, le cas échéant, d'envisager leur pérennisation.

Il semble, à cet égard, que la police nationale ait d'ores et déjà entamé des démarches en ce sens, en vue de la **création prochaine d'un commissariat numérique**, sur le modèle de la brigade numérique de la gendarmerie nationale, qui pourrait reprendre les attributions de la plateforme d'assistance mise en place pendant la crise.

## II. L'ENJEU DU DÉCONFINEMENT POUR LES SERVICES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

### A. UN DISPOSITIF DE CONTRÔLE DES PRESCRIPTIONS SANITAIRES FRAGILISÉ SUR LE PLAN JURIDIQUE

Ainsi que l'indiquaient les co-rapporteurs dans leur bilan intermédiaire, les forces de sécurité intérieure ont fait un usage important, dans le cadre des opérations de contrôle du confinement, des moyens technologiques, en particulier des drones.

Le recours à ces outils a été maintenu après le 11 mai, afin de faciliter les contrôles des restrictions aux déplacements.

Tout en reconnaissant l'utilité de ces outils pour appuyer les forces de l'ordre, la mission de suivi alertait sur l'absence d'encadrement légal de leur usage et appelait à « *l'engagement d'une réflexion quant aux conditions du recours à ces outils et de traitement des données collectées* ».

**Ses craintes ont été confirmées par une ordonnance rendue par le juge des référés du Conseil d'État du 18 mai 2020.** Dans cette décision, le Conseil d'État, saisi de l'utilisation faite par la préfecture de police de drones à des fins de surveillance du respect du confinement, a estimé que le dispositif de surveillance en cause, était, au regard de ses capacités techniques, susceptible de permettre la collecte de données personnelles et constituait, dès lors, un traitement de données à caractère personnel relevant des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Observant qu'aucun texte réglementaire n'encadrerait son usage, il a estimé qu'il portait une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée et a, en conséquence, **enjoint à l'État** « *de cesser [...] de procéder aux mesures de surveillance par drone, du respect, à Paris, des règles de sécurité sanitaire applicables à la période de déconfinement* ».

Cette décision a pu, quelques jours seulement après la levée du confinement, rendre plus complexe la mise en œuvre du dispositif de contrôle. Au-delà, elle est surtout susceptible d'impacter plus largement l'activité des forces de sécurité intérieure, les drones étant en effet fréquemment utilisés en appui des opérations de maintien de l'ordre.

**La régularisation du cadre d'utilisation de cet outil doit, dès lors, être posée comme une priorité, afin de sécuriser l'action des forces de sécurité intérieure.** À cet égard, la mission de suivi note avec satisfaction que la Commission nationale de l'informatique et des libertés a d'ores et déjà diligencé plusieurs opérations de contrôle sur l'usage des drones et devrait, prochainement, prendre position sur la question de son encadrement.

## **B. LE RISQUE D'UN « RATTRAPAGE » DE L'ACTIVITÉ JUDICIAIRE**

D'un point de vue statistique, les services de police et de gendarmerie ont enregistré une **nette baisse des crimes et des délits enregistrés<sup>1</sup> pendant la période de confinement.**

Selon les données publiées par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure, la plupart des indicateurs de la délinquance ont en effet connu, entre le 17 mars et le 10 mai 2020, une forte diminution par rapport

---

<sup>1</sup> Les faits constatés regroupent les dépôts de plaintes aux services de police et de gendarmerie ainsi que les cas de flagrance.

aux chiffres enregistrés l'année précédente à la même période. Seules les violences intrafamiliales ont enregistré une hausse de 4 % par rapport à l'année 2019.

**Crimes et délits constatés pendant la période de confinement  
(du 17 mars au 10 mai 2020)**

	Nombre de faits constatés sur la période du 17/03/20 au 10/05/20	Évolution (en %) entre les périodes	
		17/03/20 au 10/05/20 / 17/03/19 au 10/05/19	17/03/19 au 10/05/19 / 17/03/18 au 10/05/18
Coups et blessures volontaires (sur personnes de 15 ans ou plus)	28 200	- 28	8
<i>dont violences intrafamiliales</i>	17 600	4	7
Violences sexuelles	3 700	- 55	16
Vols avec violence	3 900	- 70	-1
Vols sans violence contre des personnes	23 600	- 78	8
Cambriolages de logement	9 900	- 70	4
Vols liés aux véhicules	28 000	- 63	0
Escroqueries et abus de confiance	16 400	- 57	17

*Champ : France entière.*

*Source : Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI)  
Base des crimes et délits - données arrêtées au 15 juin 2020.*

Cette évolution à la baisse demeure, pour l'heure, difficile à interpréter et résulterait, de l'avis des personnes entendues par les co-rapporteurs, de la combinaison de **plusieurs facteurs**.

Au-delà de l'impact évident du confinement sur certaines formes de délinquance, la baisse enregistrée pourrait en effet avoir été accentuée par des **difficultés plus importantes à déposer plainte** en raison des restrictions imposées aux déplacements.

Les statistiques relatives aux interventions des services de police secours paraissent conforter cette hypothèse. Lors de son audition par les co-rapporteurs, le préfet de police indiquait ainsi qu'entre le 16 mars et le 26 avril avait été observée, à Paris et dans les départements de la petite couronne, une baisse de 45 % des faits constatés, alors même que les interventions de police avaient augmenté de 36 %.

Ce constat a amené plusieurs personnes entendues par la mission de suivi à faire état d'un **risque de rattrapage des dépôts de plaintes à l'issue du confinement** et, ce faisant, de **surcharge des services de police judiciaire**, par ailleurs confrontés au retard accumulé dans les dossiers pendant le confinement.

D'ores et déjà, des hausses marquées des statistiques de la délinquance ont été constatées sur les mois de mai et de juin 2020, par rapport aux deux mois précédents qui, de l'avis du service statistique ministériel de la sécurité intérieure, peuvent « traduire une remontée réelle de la délinquance, mais aussi un effet de rattrapage des dépôts de plaintes ».

**Évolutions des faits de délinquance enregistrés  
par les services de police et de gendarmerie**

	Variation avril-mai	Variation mai-juin
Coups et blessures volontaires sur personnes de 15 ans ou plus	+ 34 %	+ 7 %
Violences sexuelles	+ 85 %	+ 27 %
Vols avec armes	+ 51 %	+ 35 %
Vols violents sans arme	+ 133 %	+ 33 %
Vols sans violence contre des personnes	+ 126 %	+ 36 %
Cambriolages de logements	+ 114 %	+ 36 %
Vols de véhicules	+ 67 %	+ 18 %
Vols dans les véhicules	+ 87 %	+ 45 %
Destructions et dégradations volontaires	+ 91 %	+ 31 %
Escroqueries	+ 123 %	+ 22 %

Source : Service statistique ministériel de la sécurité intérieure

**C. UN POINT DE VIGILANCE SUR L'IMPACT DU CONFINEMENT SUR LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION DES FORCES**

Les mesures de confinement ont fortement perturbé les processus de recrutement et de formation au sein de la police et de la gendarmerie nationales.

De manière à réduire les vacances de postes, des aménagements exceptionnels ont été apportés aux modalités d'organisation des concours de la police et de la gendarmerie, à l'instar d'autres concours de la fonction publique.

Grâce à ces mesures, **les deux forces estiment être en mesure de réaliser l'essentiel de leurs schémas d'emplois pour l'année 2020.**

Ceci étant, des retards importants ont été pris, en raison de l'interruption des scolarités, dans l'intégration des agents contractuels - adjoints de sécurité dans la police nationale et gendarmes adjoints

volontaires dans la gendarmerie nationale –, mettant à mal le remplacement des agents dont le contrat arrive à échéance en 2020.

Dans la police nationale, il a ainsi été indiqué à la mission de suivi qu'une promotion de 734 adjoints de sécurité devrait rejoindre le service avec près de six mois de retard, en raison de l'interruption de leur scolarité. Au sein de la gendarmerie nationale, seuls 500 recrutements de gendarmes adjoints volontaires avaient été réalisés au mois de mai, sur un total de 5 300 programmés sur l'année 2020, et des doutes demeuraient quant à la capacité de l'arme à procéder à l'ensemble des recrutements.

L'impact opérationnel de ces décalages devrait, en pratique, pouvoir être réduit grâce à l'adoption par le législateur<sup>1</sup> d'une dérogation exceptionnelle tendant à autoriser le prolongement, au-delà de la durée maximale de six ans fixée par la loi, des contrats des agents arrivant à échéance dans les six mois qui suivront la fin de l'état d'urgence sanitaire. Rien ne garantit toutefois, pour l'heure, que cette mesure permettra dans les faits d'éviter l'ensemble des vacances anticipées.

Parallèlement, la même loi a également prévu d'autoriser un dépassement ponctuel, en 2020, des plafonds d'emploi de la réserve civile de la police nationale, afin de mobiliser plus fortement les 6 800 réservistes au cours des prochains mois.

### **La réserve civile de la police nationale**

Régie par les articles L. 411-7 à L. 411-17 du code de la sécurité intérieure, la réserve civile de la police nationale constitue un vivier destiné à exercer des missions de soutien aux forces de sécurité intérieure, à l'exception des missions de maintien et de rétablissement de l'ordre public.

Elle est constituée de trois composantes :

- des retraités des corps actifs de la police nationale, qui forment la réserve dite statutaire ;
- des personnes ayant exercé les fonctions d'adjoint de sécurité au sein de la police nationale pendant au moins trois ans de service effectifs ;
- des civils volontaires.

Actuellement, elle est composée d'environ 6 800 réservistes.

Au-delà de cette mesure ponctuelle se pose, de l'avis des co-rapporteurs, un **enjeu de revalorisation de cette réserve civile de la police nationale, moins développée que celle de la gendarmerie nationale et qui n'a pas pu, de l'avis des syndicats de policiers, être mobilisée pendant la crise à hauteur des besoins.**

<sup>1</sup> Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

## JURIDICTIONS JUDICIAIRES ET ADMINISTRATIVES

Depuis la création de la mission de suivi le 2 avril dernier, François-Noël Buffet et Patrick Kanner, co-rapporteurs en charge de la thématique des juridictions judiciaires et administratives, ont organisé 16 auditions et entendu 38 personnes.

Compte tenu des éléments recueillis lors de leurs derniers travaux, les rapporteurs sont en mesure de confirmer leurs premières conclusions et d'apporter un éclairage sur les conditions de la reprise d'activité dans les juridictions.

### I. LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DES RAPPORTEURS SE SONT CONFIRMÉES

À titre liminaire, il est important de préciser que les rapporteurs ont adressé un questionnaire le 20 avril à la Chancellerie et qu'il n'y a été répondu que de manière très partielle le 18 mai 2020. De ce fait, **ils n'ont pu disposer d'informations et de statistiques sur les points les plus stratégiques**, tels les plans de continuation d'activité, la manière dont les personnels ont été mobilisés, le recours aux souplesses prévues par les ordonnances.

Tous ces sujets ont pourtant fait l'objet de reportings très réguliers de la part des magistrats et des chefs de juridiction qui y ont consacré un temps précieux au plus fort de la crise sanitaire, selon les témoignages recueillis par les rapporteurs. Il apparaît donc plus qu'étonnant que les services du ministère de la justice n'aient pas été en mesure de fournir ces mêmes informations aux parlementaires dans le cadre de la mission de contrôle de l'action du Gouvernement.

#### *A. UNE ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE CONCENTRÉE SUR UN PÉRIMÈTRE DE CONTENTIEUX TRÈS RÉDUIT*

##### **1. Une réaction rapide consistant en la fermeture des tribunaux et l'activation des plans de continuation d'activité**

La mission a constaté que **la Chancellerie avait agi avec célérité pour éviter la propagation de l'épidémie de covid-19** au sein de l'institution judiciaire et des juridictions administratives et protéger les personnels, les auxiliaires du service public de la justice, ainsi que les justiciables.

Le 14 mars 2020, elle a diffusé une circulaire visant à adapter la procédure devant les juridictions judiciaires à destination des chefs de cour et de tribunal judiciaire. Elle a **autorisé chaque juridiction, service ou établissement du ministère de la justice à mettre en œuvre un « plan de continuation d'activité »<sup>1</sup> (PCA), « si le taux d'absentéisme ou la situation locale le justifie »<sup>2</sup>.**

Ces PCA, parfois élaborés antérieurement à la crise, ont été rédigés ou adaptés dans l'urgence pendant la première quinzaine du mois de mars<sup>3</sup>, sur la base d'une trame nationale proposée par la Chancellerie ou, s'agissant des juridictions administratives, par le secrétariat général du Conseil d'État. Ils ont déterminé les **activités indispensables ainsi que les agents devant être présents physiquement ou en télétravail** pour assurer les missions.

### L'organisation de la justice en temps de crise

Chaque ministre est assisté d'un haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) qui est chargé d'animer et coordonner la politique en matière de défense, de vigilance, de prévention de crise et de situation d'urgence<sup>4</sup>.

Au ministère de la justice, il s'agit de la secrétaire générale du ministère qui, à ce titre, était en relation régulière avec **les chefs de cour d'appel des zones de défense**<sup>5</sup> en lien avec le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

Les chefs de cour d'appel des zones de défense – huit en métropole et quatre en outremer – avaient ensuite la charge de **relayer les messages auprès des autres chefs de cour de leur zone de défense**, lesquels, à leur tour, devaient **les transmettre à leurs chefs de juridiction**, dont notamment les présidents des tribunaux de commerce et de conseils de prud'hommes.

Comme l'a justement relevé la présidente du tribunal administratif de Lyon, ce modèle de relations hiérarchiques n'est **pas adapté aux juridictions administratives** au sein desquels il n'existe pas de relation de subordination entre tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Le président du tribunal administratif de Strasbourg a, quant à lui, estimé que « *l'intégration aux structures de la zone de défense a été purement formelle* »<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Cette circulaire utilise les termes de « plan de continuation d'activité » alors que les termes utilisés plus généralement semblent être ceux de « plan de continuité d'activité ».

<sup>2</sup> Circulaire du 14 mars 2020 relative à l'adaptation de l'activité pénale et civile des juridictions aux mesures de prévention et de lutte contre la pandémie Covid-19, accessible à l'adresse suivante : <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&retourAccueil=1&r=44946>

<sup>3</sup> Selon le Syndicat de la magistrature, les PCA n'ont parfois été finalisés que fin mars, même si une organisation s'était décidée en amont.

<sup>4</sup> Art. R. 1143-1 et suivants du code de la défense.

<sup>5</sup> Art. R. 122-24 du code de la sécurité intérieure.

<sup>6</sup> Réponses au questionnaire du président du tribunal administratif de Strasbourg.

Compte tenu de la lourdeur de cette communication en cascade, le directeur des services judiciaires a organisé en parallèle dès le mois d'avril des **réunions bilatérales pour chaque cour d'appel** par visioconférence<sup>1</sup>. Cette initiative a permis d'atténuer les difficultés posées par la cartographie judiciaire des zones de défense et a été bien accueillie par les chefs de cour d'appel<sup>2</sup>.

La transmission d'informations au sein des juridictions administratives semble, elle, plutôt avoir été opérée de manière classique par le Conseil d'État. Des **visio-conférences** ont été organisées chaque semaine, réunissant les **chefs de toutes les juridictions administratives**, le président de la section du contentieux, le secrétaire général du Conseil d'État et le secrétaire général des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Les correspondants des cours d'appel de zone de défense et de sécurité ont par ailleurs recueilli les remontées statistiques sur l'état de santé et la position des personnels adressées - semble-t-il quotidiennement - à la Chancellerie<sup>3</sup> et organisé l'approvisionnement en matériels de protection sanitaire, en recensant les besoins auprès des différentes juridictions.

Il est à noter que les PCA n'ont **pas été rendus publics** et l'accès aux informations qu'ils contiennent n'a pas toujours été aisé pour les auxiliaires de justice ou les justiciables, qui ont dû s'en remettre aux informations communiquées par chaque juridiction. **Les rapporteurs eux-mêmes n'ont pas pu les consulter** malgré leur demande de communication auprès de la Chancellerie. Il en va de même des syndicats<sup>4</sup>. L'absence de transparence en la matière, tant pour les pouvoirs publics que pour les justiciables et les auxiliaires de justice, apparaît critiquable.

Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, a précisé, lors de son audition du 9 avril 2020 par la commission des lois, l'organisation retenue : entre 1 800 et 2 000 magistrats ont été présents dans les juridictions et environ 6 000 magistrats étaient en télétravail. La situation dans les greffes - 10 000 personnels en tout - était différente : 2 000 personnels ont été présents dans les juridictions pendant le confinement, dont des greffiers, et l'équipement pour télétravailler était moindre<sup>5</sup>. Un certain nombre de ces personnels ont donc été placés en autorisation spéciale d'absence<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Audition du 6 mai 2020.

<sup>2</sup> Audition du premier président de la cour d'appel de Lyon du 15 mai 2020.

<sup>3</sup> Réponses au questionnaire de la présidente du tribunal administratif de Lyon.

<sup>4</sup> Réponses au questionnaire de la représentation CFDT des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

<sup>5</sup> Voir infra.

<sup>6</sup> Dispositif utilisé lorsqu'un personnel ne peut pas télétravailler.

Le 15 mars 2020, la garde des sceaux a **ordonné la fermeture au public de toutes les juridictions judiciaires**, sous réserve du maintien d'un accueil téléphonique pour les urgences<sup>1</sup>. Bien que non mentionnées dans cette annonce, les juridictions prud'homales, commerciales et administratives ont également appliqué cette fermeture.

## **2. Une continuité du service public de la justice concentrée sur les procédures pénales et les référés**

Chaque juridiction a déterminé, dans son PCA, la **liste des contentieux « essentiels »** dont le traitement devait être poursuivi pendant la crise sanitaire, sur la **base d'un périmètre indicatif** proposé par la Chancellerie. Ni la circulaire du 14 mars 2020 ni le communiqué de presse de la garde des sceaux du 15 mars **n'ont toutefois défini de manière exhaustive la liste de ces contentieux**, qui aurait été complétée au fil de l'eau par des notes de service diffusées aux juridictions.

Cette organisation suscite **trois séries d'observations** :

- si la déconcentration de la prise de décision au plus près du terrain paraît acceptable dans son principe, les rapporteurs ont pu constater une forme de **solitude institutionnelle des chefs de juridiction** qui ont dû **déterminer et mettre en œuvre, seuls, leur PCA**, sans qu'aucune directive du ministère ne soit impérative, à l'exception semble-t-il de la fermeture des juridictions au public mais, surtout, sans qu'ils soient réellement accompagnés dans leurs arbitrages, faute d'une coordination suffisante<sup>2</sup>.

De ce fait, **la notion de « contentieux » a été interprétée de manière hétérogène**. Il y a ainsi eu des différences sensibles sur le territoire national entre les différents PCA qui n'étaient pas toujours justifiées par les spécificités locales<sup>3</sup>. Cette absence d'homogénéité des PCA met en difficulté les avocats, ainsi que l'ont souligné en audition leurs représentants. Il semble d'ailleurs y avoir eu une forme de **confusion entre « contentieux essentiel » et « contentieux urgent »**. Ainsi s'agissant des référés, alors que la garde des sceaux les cite parmi les exemples de contentieux essentiels, la conférence nationale des présidents des tribunaux judiciaires distingue parmi ceux-ci les référés les plus urgents, comme les référés heure à heure devant le juge aux affaires familiales ou les référés devant le président ;

---

<sup>1</sup> Covid-19, communiqué de presse de Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la Justice, 15 mars 2020, accessible à l'adresse suivante : <http://www.presse.justice.gouv.fr/communiqués-de-presse-10095/communiqués-de-2020-12975/covid19-32994.html>

<sup>2</sup> Pour le syndicat FO-Unité Magistrats, « le ministère de la justice et les directions centrales ont complètement abandonné les juridictions qui ont été livrées à elles-mêmes pendant la crise sanitaire ».

<sup>3</sup> Réponses au questionnaire de l'Union syndicale des magistrats (USM).

- il y a eu une **ambiguïté quant au périmètre des activités devant se poursuivre pendant la crise** : il semble que seuls les contentieux essentiels, pour lesquels un déplacement en juridiction pouvait être requis, ont vu leur traitement assuré, alors que l’instruction des autres dossiers était censée se poursuivre dans le cadre du télétravail, avec toutes les limites que cela suppose compte tenu des **manques en équipement informatique des greffiers** et des **lacunes des systèmes d’information**, qui ont souvent rendu le télétravail impossible, en particulier s’agissant des contentieux judiciaires civils. **Cette importante question est traitée ci-après<sup>1</sup>.**

En dépit de l’engagement des personnels de la justice, magistrats et fonctionnaires, les rapporteurs retirent des auditions le sentiment que le **régime des PCA a conduit à réduire la présence physique en juridiction au minimum et l’activité juridictionnelle au maximum**, ce qui peut interroger sur le bon fonctionnement de la justice ;

- si la conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires a affirmé que la « *sphère civile a une place aussi importante que la sphère pénale* », les rapporteurs constatent qu’en pratique, **priorité a été donnée au traitement du contentieux pénal, au détriment du civil, qui représente pourtant un plus grand nombre d’affaires.**

La doctrine transmise aux juridictions sur le port du masque ne donne d’ailleurs comme exemple de justiciable que le « *prévenu* » ou le « *mis en examen* », ce qui est révélateur de la faible présence physique des autres justiciables dans les juridictions. Dans le même esprit, les chefs de juridiction ont été invités à **annuler**, dans la mesure du possible, **les sessions d’assises et à renvoyer les procès** dans les limites du délai raisonnable et du respect des délais de détention provisoire. **Toutes les audiences des contentieux considérés comme non essentiels devaient être reportées.**

#### **Rappel du périmètre des « contentieux essentiels »**

Compte tenu des informations portées à la connaissance des rapporteurs, la liste de ces contentieux peut s’établir comme suit :

- **en matière pénale**, il s’agit des audiences pénales urgentes (audiences correctionnelles pour les mesures de détention provisoire et de contrôle judiciaire, audiences de comparution immédiate) ; des présentations devant le juge d’instruction et le juge des libertés et de la détention ; des audiences du juge de l’application des peines pour les urgences ; des audiences du tribunal pour enfants et du juge des enfants pour les urgences ; des permanences du parquet ;

- **en matière civile**, il s’agit des référés devant le tribunal judiciaire visant l’urgence, des procédures d’urgence devant le juge civil (violences conjugales, majeur protégé, assistance éducative, immeuble menaçant ruine, contentieux des funérailles) ; des audiences du juge des libertés et de la détention civile (hospitalisation sans consentement pour troubles mentaux, rétention des étrangers) ;

<sup>1</sup> Voir la question des moyens informatiques traitée en II B.

- **en matière commerciale**, il s'agit, pour ce qui est du contentieux général, des affaires présentant un caractère d'extrême urgence, principalement en référé ; pour ce qui est du traitement des difficultés des entreprises, des demandes d'ouverture de procédures préventives ou collectives, notamment lorsqu'elles présentent un caractère urgent en raison du nombre de salariés concernés ainsi que de la situation économique des créanciers ;

- **pour les cours d'appel**, il s'agit des audiences de la chambre de l'instruction pour la détention et des appels résultant des décisions rendues pour les contentieux d'urgence de première instance ;

- **en matière administrative**, il s'agit des référés liberté<sup>1</sup>, des procédures d'urgence en contentieux des étrangers (devant être jugées en moins de 7 jours) et des contestations des listes électorales et des déclarations de candidature.

### **3. Un périmètre d'activité insuffisamment réévalué au regard des souplesses accordées par les ordonnances et de la fourniture des équipements de protection sanitaire**

Il est légitime que les juridictions aient, dans un premier temps, qui a correspondu à un moment de « sidération » selon de nombreux auditionnés, mis un terme à toutes leurs activités non essentielles et renvoyé massivement les audiences. Cependant, la crise sanitaire se prolongeant, il aurait été nécessaire de **reconsidérer ce choix fait dans l'urgence et qui va au-delà de ce que les règles sanitaires imposent**. « *Tout s'est arrêté, même ce qui n'est pas impacté par les mesures sanitaires* » a constaté, devant les rapporteurs, la conférence des bâtonniers.

Cette nécessaire réévaluation des PCA a bien été comprise par les chefs de juridictions eux-mêmes. Ainsi, la conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires a indiqué aux rapporteurs que les PCA avaient **vocation à s'adapter au fil des semaines** après réflexion tant sur le fond - quant à la nature des contentieux à intégrer dans le périmètre - que sur **la manière dont les contentieux pouvaient être traités** dans le respect des gestes barrières.

En effet, les dérogations procédurales établies par les ordonnances du 25 mars 2020 ont simplifié l'organisation du travail juridictionnel et permis d'éviter au maximum la présence physique en juridiction, tant pour les justiciables et leurs avocats, que pour les magistrats et les agents de greffe : restriction, voire suppression, de la publicité des débats, organisation de vidéo-audiences, simplification des formalités... Si l'utilisation de ces dérogations temporaires doit être considérée avec la plus grande prudence dans les contentieux mettant en cause les libertés individuelles, il n'en va pas de même pour les contentieux de fond de nature civile ou commerciale où la procédure est écrite et les parties sont représentées par des avocats.

---

<sup>1</sup> Ainsi, entre le 12 mars et le 10 mai 2020, le tribunal administratif de Lyon a été saisi de 30 référés liberté et de 55 référés suspension.

Le Conseil national des barreaux a d'ailleurs précisé que les barreaux s'étaient déclarés **volontaires pour utiliser toutes les alternatives aux audiences** pour faire avancer les dossiers et répondre aux attentes des justiciables.

De même, les tribunaux ont peu à peu reçu les équipements sanitaires nécessaires pour protéger les personnels et les justiciables, ce qui aurait pu permettre d'accroître la présence dans les locaux des juridictions et d'organiser davantage d'audiences. La conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires a indiqué que les **premières dotations de gel et de masques de protection** avaient commencé à être livrées aux juridictions judiciaires la semaine du **6 avril 2020**. Celles-ci n'ont pas été reconnues prioritaires au début, étant servies après l'administration pénitentiaire et les services de la protection judiciaire de la jeunesse. Actuellement 7 000 litres de gel hydroalcoolique sont distribués chaque semaine<sup>1</sup>. Les chiffres de distribution de masques ne sont pas connus, mais il semble que, même si des inquiétudes sur la rupture d'approvisionnement ont été exprimées, les juridictions sont désormais approvisionnées régulièrement.

Toutefois, **faute de signal donné par la garde des sceaux<sup>2</sup>** et d'instruction claire pour permettre de rappeler du personnel en présentiel, les juridictions, à l'exception notable des tribunaux de commerce, semblent le plus souvent **avoir attendu le déconfinement du 11 mai 2020 pour s'engager dans un processus de reprise d'activité**.

#### **4. Une collaboration avec la profession d'avocat qui a montré des faiblesses**

La crise sanitaire a **mis à l'épreuve les relations entre l'institution judiciaire et les auxiliaires de justice**, principalement la **profession d'avocat**. Si le dialogue existe avec la Chancellerie, des **difficultés se sont posées sur le terrain**. Le bâtonnier du Barreau de Paris a estimé que l'État ne considérait pas les avocats comme des partenaires de justice, alors que ce sont des interlocuteurs privilégiés de l'accès au droit et à la justice sur le territoire. Les griefs des avocats concernent essentiellement trois sujets : **l'accès aux juridictions et la circulation au sein de celles-ci, l'absence de protection sanitaire fournie par l'État et d'information sur le traitement des dossiers hors contentieux essentiels**.

Les rapporteurs ont constaté que le **travail des avocats est rendu très difficile** en raison des lacunes en matière de dématérialisation des procédures, en particulier en matière civile<sup>3</sup>. La poursuite du traitement de ces contentieux ne pouvant se faire sans dépôt physique de dossier, la

---

<sup>1</sup> Audition de la secrétaire générale du ministère de la justice du 6 mai 2020.

<sup>2</sup> Une simple dépêche du directeur des services judiciaires a été adressée le 22 avril 2020 pour « rappeler » aux chefs de juridiction l'existence des procédures sans audience.

<sup>3</sup> Voir infra.

**fermeture des juridictions a constitué une entrave importante à la poursuite de leur activité.**

De plus, **faute de protection sanitaire**, certains avocats ont parfois refusé de se présenter dans les tribunaux, d'assurer des renvois contradictoires ou d'assister des prévenus en garde à vue. Le **Conseil d'État**, saisi d'un recours par la profession sur le sujet, s'est prononcé en référé le 20 avril 2020. Il a **rejeté les demandes des requérants lui demandant d'enjoindre à l'État de leur fournir des masques de protection** et du gel hydro alcoolique dans les 48 heures, mais a précisé que **l'État se doit d'aider les avocats à s'en procurer**, en tant qu'auxiliaires de justice concourant au service public de la justice.

**Proposition n° 1 : Élaborer d'ores et déjà des plans de continuité d'activité au niveau des cours d'appel, déclinés par juridiction.**

**Proposition n° 2 : Revoir la gouvernance en faisant du secrétariat général du ministère de la justice et des chefs de cours les pilotes de la gestion de crise pour l'ensemble des juridictions judiciaires.**

## ***B. UNE CRISE RÉVÉLATRICE DES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA JUSTICE PRUD'HOMALE***

Les travaux menés par la mission depuis la publication de son deuxième rapport d'étape ont confirmé la **situation assez accablante** dans laquelle se sont trouvés les conseils de prud'hommes pendant le confinement, malgré les efforts des chefs de juridiction.

### **1. La justice prud'homale à l'arrêt pendant près de deux mois**

**La crise sanitaire et le confinement de la population ont fait surgir de nouveaux facteurs de litiges liés à l'exécution du contrat de travail, relevant de la compétence du conseil de prud'hommes et appelant dans certains cas une réponse urgente.** Ces litiges pouvaient être liés notamment à l'organisation du travail (en présence ou à distance) pendant le confinement, au placement en activité partielle, aux congés payés (renonciation à des congés par des salariés confinés, modification unilatérale de jours de congés par l'employeur...), à l'exercice du droit de retrait, au paiement des salaires par des entreprises confrontées à des problèmes de trésorerie, ou encore à des licenciements.

**Pourtant, ni la circulaire du ministère de la justice du 14 mars 2020** relative à l'adaptation de l'activité pénale et civile des juridictions aux mesures de prévention et de lutte contre la pandémie COVID-19, **ni le communiqué de presse de la garde des sceaux du 15 mars 2020 ne mentionnent l'activité des conseils de prud'hommes comme relevant du**

**périmètre des contentieux urgents.** Si la circulaire évoque, parmi les « *missions essentielles* » à maintenir en matière civile, le référé et le « *traitement des contentieux civils ayant un caractère d'urgence* », en pratique, **aucune disposition n'a été prise pour que les juridictions prud'homales continuent à fonctionner même minimalement.** À Montpellier, la cité judiciaire où le conseil de prud'hommes a ses locaux a même été fermée dès le 16 mars sans que ses président et vice-président n'en soient informés ! À Paris, une audience de référé a été maintenue le 16 mars, malgré l'absence totale d'équipements de protection ; face aux défections de conseillers accaparés par leurs propres difficultés professionnelles ou réticents à venir siéger sans protection, face aussi aux nombreuses demandes de report émanant des justiciables, les audiences ont été suspendues dès le 18 mars.

Le regroupement du greffe du conseil de prud'hommes avec celui du tribunal judiciaire, effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, ne semble pas avoir facilité les choses, car **les plans de continuation d'activité (PCA) mis en place par les tribunaux judiciaires n'ont généralement pas pris en compte les besoins des conseils de prud'hommes en services de greffe.** Dans un second temps, ce regroupement a toutefois permis des mutualisations d'effectifs.

**Quant aux juges départiteurs des tribunaux judiciaires, ils ont généralement cessé d'exercer leurs fonctions au sein des conseils de prud'hommes,** celles-ci n'étant pas considérées comme prioritaires.

D'une manière plus générale, les chefs de juridiction prud'homale déplorent que leurs besoins aient été insuffisamment pris en compte par la chancellerie, les cours d'appel et les tribunaux judiciaire. Beaucoup ont le sentiment d'avoir été tenus **à l'écart des décisions.**

Ainsi, d'après les informations recueillies par les rapporteurs, **la très grande majorité des conseils de prud'hommes ont fermé leurs portes entre la mi-mars et la fin avril, voire la mi-mai.** Des milliers d'audiences ont dû être reportées<sup>1</sup>.

Or **l'archaïsme des moyens informatiques** des conseils de prud'hommes, dont s'inquiétaient naguère les rapporteurs de la mission commune d'information des commissions des affaires sociales et des lois du Sénat sur la justice prud'homale<sup>2</sup>, a empêché qu'une partie de l'activité puisse se poursuivre malgré la fermeture des locaux. **Il s'est avéré impossible, même dans les plus gros conseils, de tenir des audiences par visioconférence,** faute de matériel informatique disponible. De même, les

---

<sup>1</sup> À titre d'exemple, au sein de la section du commerce du conseil de prud'hommes de Paris, 74 séances du bureau de conciliation et d'orientations ont été annulées où devaient être examinés 658 dossiers, ainsi que 120 séances du bureau de jugement, où 1 249 affaires devaient être jugées.

<sup>2</sup> « La justice prud'homale au milieu du gué », rapport d'information n° 653 (2018-2019) de Mmes Agnès Canayer, Nathalie Delattre, Corinne Féret et Pascale Gruny, fait au nom de la commission des affaires sociales et de la commission des lois, déposé le 10 juillet 2019. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r18-653/r18-653.html>.

greffiers ont été dans l'incapacité de poursuivre le traitement des procédures, le logiciel WinGes CPH n'étant pas accessible à distance.

## 2. Des conseils de prud'hommes dessaisis

Dans ces conditions, et face à l'urgence de certains contentieux, il s'est avéré nécessaire de faire usage de **procédures exceptionnelles ayant pour effet de dessaisir un conseil de prud'hommes de ses attributions** :

- en application de l'article L. 1423-10-1 du code du travail, le premier président de la Cour d'appel de Lyon, par une ordonnance du 20 avril 2020, a désigné quatre magistrats du tribunal judiciaire de Lyon pour connaître des affaires urgentes inscrites au rôle du conseil de prud'hommes de la même ville ; la même procédure a été engagée en ce qui concerne le conseil de prud'hommes de Villefranche-sur-Saône ;

- en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020, le premier président de la Cour d'appel de Douai a transféré au conseil de prud'hommes de Valenciennes, qui devait rouvrir ses portes le 5 mai, une partie des affaires enrôlées à Lille, où les audiences ne pouvaient reprendre que plus tardivement.

Par la suite, l'ordonnance n° 2020-595 du 20 mai 2020<sup>1</sup> a prévu que, jusqu'à l'expiration du délai d'un mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire, **en cas de partage des voix au sein du bureau de jugement** (siégeant en principe en formation restreinte en application de l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020), l'affaire est renvoyée, non pas à la même formation présidée par un juge départiteur, comme c'est habituellement le cas, mais à **un juge du tribunal judiciaire statuant seul**, « *après avoir recueilli par tout moyen l'avis des conseillers présents lors de l'audience de renvoi en départage* ». **L'esprit même de la justice prud'homale, rendue par des magistrats non professionnels issus du monde du travail, se trouve ainsi battu en brèche.**

## 3. Des assouplissements procéduraux inégalement accueillis

Néanmoins, lors de la reprise d'activité, certaines des facilités procédurales prévues par l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 se sont **révélées utiles**, comme la faculté de restreindre la publicité des audiences – à Paris, toutes les audiences ont eu lieu en chambre du conseil à compter de la reprise d'activité à la mi-avril –, le recours à la procédure si les parties sont représentées ou assistées par un avocat, ou encore le rejet par ordonnance non contradictoire des demandes en référé irrecevables ou ne relevant pas de

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2020-595 du 20 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété.

cette procédure. En revanche, pour les raisons déjà évoquées, il n'a pas été possible de tenir des audiences par visioconférence.

La même ordonnance prévoyait que le conseil de prud'hommes statuerait en **formation restreinte**, comprenant un conseiller employeur et un conseiller salarié, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire. Cette disposition est, semble-t-il, restée lettre morte dans la plupart des conseils de prud'hommes, les conseillers étant majoritairement hostiles à l'extension de la formation restreinte, où le partage des voix est plus fréquent et qui est, par conséquent, un facteur de développement de la procédure de départage.

Depuis, l'ordonnance n° 2020-595 du 20 mai 2020 a prévu que **si, trois mois après la saisine du conseil de prud'hommes, la procédure de conciliation n'a pas abouti devant le bureau de conciliation et d'orientation, l'affaire est renvoyée devant le bureau de jugement, sauf opposition du demandeur**. Cette disposition paraît bienvenue pour accélérer le traitement des affaires, même si les conseillers prud'hommes ont maintes fois exprimé leur attachement à la procédure de conciliation.

Au-delà des mesures de court terme, **une réforme de grande ampleur paraît plus que jamais nécessaire pour remédier aux difficultés chroniques de la justice prud'homale, révélées au grand jour par la crise**. Il faut souhaiter que les quarante-six recommandations formulées il y a peu par les commissions des affaires sociales et des lois du Sénat trouveront bientôt une traduction législative.

### ***C. L'INCONVENTIONALITÉ DU RÉGIME DE PROROGATION DE PLEIN DROIT DE LA DÉTENTION PROVISOIRE ET LES INTERROGATIONS SUR SA CONSTITUTIONALITÉ***

L'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a **prolongé de plein droit les délais maximum de toutes les mesures de détention provisoire ou d'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE), arrivées à leur terme pendant la durée de l'état d'urgence**. Cette prolongation était de deux mois, trois mois ou six mois selon la gravité des infractions en cause. En application de l'article 15 de la même ordonnance les prolongations de détention provisoire décidées pendant la période de l'état d'urgence sanitaire continuent à s'appliquer malgré la fin de celui-ci.

Cette disposition a immédiatement provoqué une controverse et a paru à la commission des lois dépasser ce qu'entendait permettre le législateur dans l'article 11 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020<sup>1</sup>.

**Lors de l'examen du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions le Sénat a donc pris l'initiative de mettre un terme aux prolongations des détentions de plein droit et sans débat contradictoire. En application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi, la prolongation de plein droit des détentions provisoires a pris fin le 11 mai<sup>2</sup>. Cette procédure s'est donc appliquée à toutes les détentions provisoires arrivées à terme entre le 26 mars<sup>3</sup> et le 11 mai.** La commission des lois regrette que, malgré ses demandes répétées, la Chancellerie n'ait pas été en mesure de lui communiquer le nombre de personnes ayant vu leur détention provisoire prolongée sur la base de l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303.

### **1. Une inconventionnalité liée à l'obligation d'examen par le juge des libertés et de la détention**

Face aux critiques adressées à cette procédure et plus spécifiquement à la prolongation de plein droit, donc sans intervention d'un juge, **la Chancellerie a toujours soutenu que ces dispositions dérogatoires ne portaient pas atteinte au droit commun en matière de recours, le prolongement s'effectuant sans préjudice de la possibilité pour la juridiction compétente d'ordonner à tout moment, d'office, sur demande du ministère public ou sur demande de l'intéressé, la mainlevée de la mesure.**

On peut cependant noter, que durant la période d'application de l'article 16 de l'ordonnance, toutes les audiences de réexamen des détentions provisoires ont été reportées<sup>4</sup>, obligeant les parties à demander la mainlevée ou, à défaut, à se voir simplement appliquer la prolongation de la détention provisoire. La commission des lois a relevé la charge qui pesait dès lors sur les parties et leurs avocats.

---

<sup>1</sup> Le I de cet article dispose : « Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure, pouvant entrer en vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020, relevant du domaine de la loi et, le cas échéant, à les étendre et à les adapter aux collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution : (...) »

<sup>2</sup> (...) d) Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à ces procédures, (...) les règles relatives au déroulement et à la durée des détentions provisoires et des assignations à résidence sous surveillance électronique, pour permettre l'allongement des délais au cours de l'instruction et en matière d'audience, pour une durée proportionnée à celle de droit commun et ne pouvant excéder trois mois en matière délictuelle et six mois en appel ou en matière criminelle, et la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat.

<sup>3</sup> Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

<sup>4</sup> Date de publication de l'ordonnance 2020-303.

<sup>5</sup> Circulaire du 26 mars 2020.

**Le Conseil d'État, saisi en référé<sup>1</sup>, a fait droit à l'analyse de la Chancellerie**, en considérant que l'ordonnance n° 2020-303 s'était bornée à allonger les délais maxima de détention provisoire, « *sans apporter d'autre modification aux règles du code de procédure pénale qui régissent le placement et le maintien en détention provisoire (...) et a rappelé qu'elles s'entendent sans préjudice de la possibilité pour la juridiction compétente d'ordonner à tout moment, d'office, sur demande du ministère public ou sur demande de l'intéressé, la mainlevée de la mesure.* » Le juge administratif a donc conclu qu'en « *adoptant de telles mesures et en retenant des allongements de deux, trois ou six mois, dans les limites imparties par la loi d'habilitation, l'ordonnance contestée ne peut être regardée, eu égard à l'évolution de l'épidémie, à la situation sanitaire et aux conséquences des mesures prises pour lutter contre la propagation du covid-19 sur le fonctionnement des juridictions, sur l'action des auxiliaires de justice et sur l'activité des administrations, en particulier des services de police et de l'administration pénitentiaire, comme d'ailleurs sur l'ensemble de la société française, comme portant une atteinte manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées par les requérants* ». Au regard de l'habilitation donnée et des circonstances qui la sous-tendent, le Conseil d'État a considéré que la possibilité pour le juge d'intervenir dans les conditions du droit commun suffisait à garantir les droits et libertés des personnes en détention provisoire.

**Un mois plus tard, quatre arrêts de la chambre criminelle de la Cour de Cassation ont eu une appréciation différente de l'atteinte portée aux libertés<sup>2</sup>**, en se fondant sur l'article 5.3 de la Convention européenne des droits de l'homme qui dispose que toute personne « *arrêtée ou détenue [notamment celles placées en détention provisoire] doit être aussitôt traduite devant un juge (...) et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libéré pendant la procédure* ».

Examinant « *les deux principales conséquences attachées à une prolongation d'un titre de détention provisoire, sans intervention du juge* », la Cour a constaté que l'article 16 de l'ordonnance :

- d'une part, conduit à maintenir en détention, de par le seul effet de la loi et sans décision judiciaire, des personnes détenues, au-delà de la durée du terme du titre de détention et retire ainsi à la juridiction compétente le pouvoir d'apprécier, dans tous les cas, s'il y avait lieu d'ordonner la mise en liberté de la personne détenue, au regard des critères prévus par le code de procédure pénale ;

- d'autre part, à différer, à l'égard de tous les détenus, l'examen systématique, par la juridiction compétente, de la nécessité du maintien en détention et du caractère raisonnable de la durée de celle-ci.

---

<sup>1</sup> Conseil d'État décision N° 439877, lecture du vendredi 3 avril 2020.

<sup>2</sup> C. Cass. Chambre criminelle, arrêts n° 971, 973, 974 et 977 du 26 mai 2020.

Retenant **une interprétation apparemment inverse de celle du Conseil d'État**, la Cour *« relève que l'exigence conventionnelle d'un contrôle effectif de la détention provisoire ne peut être abandonnée à la seule initiative de la personne détenue, ni à la possibilité, pour la juridiction compétente d'ordonner, à tout moment, d'office ou sur demande du ministère public, la mainlevée de la mesure de détention »*.

Elle en déduit que l'article 16 de l'ordonnance n'est pas compatible avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et que la prolongation qu'il prévoit n'est **régulière que si la juridiction qui aurait été compétente pour prolonger la détention rend, dans un délai rapproché courant à compter de la date d'expiration du titre ayant été prolongé de plein droit, une décision par laquelle elle se prononce sur le bien-fondé du maintien en détention.**

Fixant un délai qualifié de « prétorien » par la Chancellerie<sup>1</sup>, la Cour a considéré que le juge des libertés et de la détention devait intervenir dans les trois mois après la date à laquelle la détention provisoire aurait dû être prolongée, s'agissant des affaires criminelles et d'un mois à compter de cette même date, s'agissant des affaires délictuelles.

Les conséquences pratiques de cette décision sont donc limitées en matière criminelle, les audiences ayant pu se tenir jusqu'au 26 juin. À l'inverse, certaines prolongations de détention provisoire concernant des délits avaient, au moment de la décision de la Cour de Cassation, dépassé le délai qu'elle a fixé pour un examen par le juge des libertés et de la détention (JLD). **En conséquence, selon la Chancellerie, 171 libérations ont été ordonnées au 29 mai, du fait du non-respect des obligations procédurales découlant des obligations conventionnelles de la France.**

La position de la Cour de Cassation a fait l'objet de deux types de réserves, liées aux conditions concrètes de conduite des enquêtes et d'examen des affaires, pendant la période de crise sanitaire. Tout d'abord **certain ont pu considérer qu'elle ne prenait pas suffisamment en compte la nécessité de prévenir la remise en liberté de personnes sur lesquelles pesaient de graves soupçons alors que le fonctionnement de la justice était entravé par l'épidémie de covid-19**<sup>2</sup>. La Cour de Cassation a pour sa part relevé que la France n'ayant pas fait usage de la possibilité offerte par

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse du 26 mai 2020, <http://www.presse.justice.gouv.fr/communiqués-de-presse-10095/communiqués-de-2020-12975/décision-de-la-cour-de-cassation-33124.html>.

<sup>2</sup> L'article de Mme Valérie-Odile Dervieux, présidente de la chambre de l'instruction (7/4) à la Cour d'appel de Paris, relatif à la décision de la Cour de Cassation sur le site Dalloz-Actualité « Détention provisoire prolongée de plein droit : un concept à DLC, se conclut (provisoirement est-il précisé) sur les considérations suivantes : « au-delà des enjeux juridiques, des questions très prosaïques se posent à chaque juge, pour chaque procédure soumise : celles de la pérennité d'une enquête qui peut porter sur des faits gravissimes, celles de la situation de parties civiles qui attendent justice et enfin celles de la société secouée par un état d'urgence sanitaire inédit qui attend du service public de la justice normalité, sérénité et transparence. C'est peut-être cela qui a été oublié. »

l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme de déroger à ses obligations pendant la durée de la crise, l'article 5 de la convention trouvait pleinement à s'appliquer.

La Chancellerie a ensuite relevé ce qui peut paraître comme un paradoxe : **les cas de détention provisoire prolongés de plein droit et non examinés par le JLD dans le délai fixé par la Cour de Cassation sont ceux pour lesquels aucune mainlevée de la mesure n'a été demandée.** La Cour de Cassation a cependant considéré que la possibilité de demander la mainlevée n'était pas suffisante pour garantir le respect des droits des personnes dont la détention provisoire a été prolongée de plein droit. Le fait que ceux qui n'aient pas demandé la mainlevée se trouvent en situation d'être libérés n'atteint pas le principe ainsi posé.

## 2. Une constitutionnalité encore incertaine

Suite au renvoi par la Cour de Cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité liée aux affaires examinées dans sa décision du 26 mai, le Conseil constitutionnel s'est prononcé le 3 juillet 2020<sup>1</sup>. Il a constaté, s'agissant de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, que : *« Dès lors, les dispositions contestées n'excluent pas toute intervention d'un juge lors de la prolongation d'un titre de détention provisoire venant à expiration durant la période d'application de l'état d'urgence sanitaire. Elles ne portent donc atteinte ni par elles-mêmes, ni par les conséquences qui en découlent nécessairement, aux exigences de l'article 66 de la Constitution imposant l'intervention d'un juge dans le plus court délai possible en cas de privation de liberté. L'inconstitutionnalité alléguée par les requérants ne pourrait résulter que de l'ordonnance prise sur le fondement de ces dispositions. »*

**Si le texte de loi est donc conforme à la Constitution, l'ordonnance pourrait ne pas l'être,** le Conseil rappelant que : *« Les dispositions d'une loi d'habilitation ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle, notamment les exigences résultant de son article 66 s'agissant des modalités de l'intervention du juge judiciaire en cas de prolongation d'une mesure de détention provisoire. »* L'évolution récente du Conseil constitutionnel sur sa compétence en matière d'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur les dispositions d'une ordonnance non ratifiée pourrait donc ouvrir la voie à un examen de la constitutionnalité de l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303, laquelle pourrait venir contredire la décision du juge administratif saisi en référé.

La commission des lois constate que cette disposition, dont elle ne conteste pas l'objectif premier, à savoir la nécessité de permettre aux enquêtes de se poursuivre par-delà l'épidémie, a suscité d'importantes

---

<sup>1</sup> Décision n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020

controverses et surtout des difficultés d'interprétation et donc d'application dans les juridictions. Si les circulaires interprétatives de la Chancellerie ont été largement validées par la Cour de Cassation, **la prolongation de plein droit sans intervention explicite du juge des libertés et de la détention était une atteinte disproportionnée aux libertés, dont les conséquences pratiques semblent heureusement circonscrites.**

## **II. LA REPRISE D'ACTIVITÉ DANS LES JURIDICTIONS EST PROGRESSIVE DEPUIS LE 11 MAI MAIS LA REMISE À NIVEAU SERA LONGUE**

### ***A. LA REPRISE D'ACTIVITÉ : UNE SITUATION DISPARATE SELON LES JURIDICTIONS ET LES CONTENTIEUX***

#### **1. Les plans de reprise d'activité**

La Chancellerie a organisé la **reprise d'activité en trois phases** :

- une première phase de préparation jusqu'au 11 mai 2020, date de la fin du confinement annoncée par le président de la République ;

- une **deuxième phase de reprise progressive de l'activité de trois semaines entre le 11 mai et le 2 juin 2020** ;

- une troisième phase de reprise la plus normale possible de l'activité à compter du 3 juin 2020.

Il est toutefois probable qu'une **reprise normale d'activité à 100 %** des effectifs, compte tenu de la situation sanitaire, ne sera **envisageable qu'à partir du mois de septembre 2020.**

Les **conditions de cette reprise d'activité ont été communiquées aux chefs de cour et de juridiction le 6 mai 2020** dans deux notes du secrétariat général du ministère de la justice d'une part, et des directions des services judiciaires, des affaires civiles et du Sceau et des affaires criminelles et des grâces d'autre part. Ces notes ont été transmises aux rapporteurs suite à l'audition de la secrétaire générale et du directeur des services judiciaires.

La **commission a approuvé la période transitoire de reprise de trois semaines, qui** a permis de faire un état des lieux de la situation dans chaque juridiction, pour définir une organisation et des priorités, en fonction des effectifs pouvant être présents. Comme le relève le syndicat de la magistrature dans sa contribution transmise aux rapporteurs, la **configuration des locaux reste néanmoins un frein important** dans nombre de juridictions et ne permet pas une reprise égale de l'activité sur l'ensemble du territoire. La période transitoire ne semble pas avoir été utilisée par les

juridictions administratives<sup>1</sup> qui se sont dotées de plans de reprise d'activité en s'inspirant des lignes directrices données par le Conseil d'Etat.

Au surplus, comme pour les PCA, le principe retenu par la Chancellerie n'est **pas** celui de **l'harmonisation des pratiques** entre les juridictions mais, au contraire, de **simples recommandations** dont la mise en œuvre est laissée à la libre appréciation des chefs de juridiction. Les rapporteurs estiment souhaitable que des **directives nationales puissent être données s'agissant du traitement des contentieux**, dans la mesure où les juridictions doivent toutes offrir le même accès au service public de la justice.

## **2. L'impact de la crise sanitaire est particulièrement préoccupant en matière civile**

Tant les personnes entendues par les rapporteurs que celles qui leur ont fait parvenir des contributions écrites sont unanimes : c'est **en matière civile que le retard pris est le plus important**, en raison de **l'impossibilité technique de travailler à distance pour les greffiers<sup>2</sup>** pendant la crise sanitaire, cumulée au retard pris pendant le premier trimestre 2020 du fait de la grève des avocats.

Malgré **l'absence d'évaluation fournie par la Chancellerie**, les rapporteurs disposent de quelques éléments chiffrés qui permettent de mesurer l'ampleur des conséquences de la crise sanitaire sur l'activité juridictionnelle. Ainsi, au **tribunal judiciaire de Paris, 6 000 décisions ont été rédigées en matière civile par les magistrats** ; 2 500 au tribunal de Nanterre. En parallèle, le confinement a conduit à **un nombre important de renvois : 9 539 dossiers à Nanterre** entre le 16 mars et le 11 mai 2020, par exemple. Comme l'a indiqué l'union syndicale de la magistrature (USM) dans sa contribution écrite aux rapporteurs, **des milliers de messages RPVA<sup>3</sup> envoyés par les avocats** pendant la période de confinement sont actuellement en attente de traitement par les greffes, qui doivent également mettre en forme et notifier toutes les décisions rédigées par les magistrats en télétravail et, enfin, réorganiser toutes les audiences annulées. **Le rattrapage de ce retard constitue une masse importante de travail pour ces agents et complique la fluidité de la reprise.**

Le **recrutement de 1 000 vacataires** annoncé par la Chancellerie pour renforcer les services de greffe est donc une **bonne nouvelle en vue d'apurer le stock**. Les organisations syndicales de greffiers estiment que ces renforts temporaires ne sauraient se substituer aux postes de greffiers, dont la vacance est importante. Les rapporteurs ne peuvent qu'adhérer à ce constat. Les organisations syndicales de magistrats souhaiteraient aussi que des

---

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire de l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA).

<sup>2</sup> Pour les raisons déjà évoquées, voir supra.

<sup>3</sup> Réseau privé virtuel des avocats.

renforts de magistrats honoraires, de magistrats exerçant à titre temporaires, de juristes assistants et d'assistants de justice soient prévus.

**Proposition n° 3 : Assurer un renfort ponctuel aux services de greffe pour apurer le travail accumulé pendant la crise sanitaire et, en parallèle, accélérer le comblement des vacances de postes de greffiers.**

Une **priorisation des contentieux par ordre d'urgence ou de gravité** devrait s'imposer. Un réaudiencement systématique aboutirait à traiter les dossiers les plus anciens en premier, ce qui n'est pas toujours souhaitable. Ainsi, même en tenant des audiences supplémentaires, et en **réduisant les vacances judiciaires d'une semaine cet été**, les retards risquent de **s'aggraver avec des délais de renvois des affaires en 2021, voire en 2022.**

Il faut en outre s'attendre à une **augmentation des saisines des juridictions d'ici la fin de l'été, qui correspond au terme de la période juridiquement protégée** (12 mars au 23 juin 2020), augmentée d'un délai maximum de deux mois, les justiciables ayant probablement simplement différé leurs démarches du fait du confinement.

Au surplus, comme le souligne le syndicat de la magistrature, les audiences civiles sont celles qui fréquemment se tenaient dans des bureaux ou des salles dont la taille n'est pas propice au respect des règles de distanciation physique, ce qui conduit *de facto* à devoir **réduire le nombre de dossiers audiencés par rapport à ce qui se pratique en temps ordinaire.**

Le **contentieux des affaires familiales, qui représente environ 50 % du volume d'affaires traité par les tribunaux judiciaires**, devra être un point d'attention du ministère dans les prochains mois, afin de limiter l'aggravation des stocks d'affaires en attente et les délais de traitement. Dans ce contexte, le **report de quatre mois de l'entrée en vigueur de la réforme de la procédure de divorce contentieux en janvier 2021**, par la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne<sup>1</sup>, est une **mesure bienvenue**. Comme le confirme le syndicat unités magistrats, cette réforme n'a pu être préparée et les juges aux affaires familiales sont confrontés à une désorganisation majeure de leur service.

---

<sup>1</sup> Article 25.

### 3. L'impact de la crise sanitaire en matière pénale

Plusieurs mesures ont été adoptées dans le cadre de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne afin d'accélérer dans les prochains mois le traitement des affaires pénales en attente.

#### *a) La réorientation des procédures*

En premier lieu, l'article 33 de la loi tend à faciliter la gestion du stock d'affaires pénales pendantes devant les juridictions du fait de la crise sanitaire. Il permet, sous certaines conditions, aux procureurs de la République de procéder à une **réorientation des procédures contraventionnelles et correctionnelles, afin de permettre l'apurement des stocks d'affaires pénales.**

Il s'agit là d'une dérogation au principe d'irréversibilité de l'action publique qui veut que le procureur dispose de l'opportunité des poursuites mais qu'une fois l'action publique lancée, elle lui échappe. La saisine d'une juridiction d'instruction ou de jugement met fin à la possibilité pour le procureur d'orienter l'action publique et, conformément au principe d'indépendance, c'est aux juridictions régulièrement saisies qu'il appartient alors de décider de son sort.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État avait admis la possibilité de cette dérogation, au regard des circonstances et pour la bonne administration de la justice. Il l'a toutefois assortie de deux conditions qui ont été reprises dans le texte du Gouvernement : l'exclusion du classement sans suite et la prise en considération de l'intérêt des victimes. Ces conditions tendent à protéger la possibilité pour les victimes d'obtenir que leur affaire soit jugée après audience et à garantir les droits des parties civiles.

La réorientation des poursuites pénales a paru à la commission des lois un instrument nécessaire pour faire face aux conséquences de la crise actuelle. Elle a cependant noté que les stocks constitués dans les juridictions sont issus non seulement de la crise sanitaire mais aussi de la grève des avocats et des périodes antérieures. La situation n'est donc pas entièrement nouvelle. Par ailleurs, ainsi que le note le Conseil d'État dans son avis, la réorientation des poursuites n'est pas à elle seule de nature à permettre le traitement des affaires en instance.

La commission estime donc que **cette crise ne fait que confirmer la nécessité d'une meilleure organisation de la justice et de l'octroi de moyens adéquats aux parquets, aux sièges et à leur greffe.**

S'agissant de la possibilité de réorientation des poursuites, la commission estime que, dans le cadre de ce texte, il n'est possible d'envisager que des dérogations temporaires et limitées. **Elle considère cependant que l'étendue du pouvoir de réorientation des procureurs de la République dans le cadre de la procédure pénale, qui est sujette à débat et a suscité des divergences de pratique d'une juridiction à l'autre, devra utilement être discutée dans un texte ultérieur.**

*b) La justice criminelle*

Deux mesures ont été adoptées afin de faciliter le traitement des affaires criminelles en attente de jugement. Le fonctionnement des cours d'assises a été totalement interrompu pendant le confinement, ce qui a occasionné le renvoi de nombreuses affaires.

Tout d'abord, pour éviter que la composition des jurys d'assises soit rendue plus difficile par l'absence, le jour de l'audience, de certains jurés de session qui craindraient pour leur santé, la loi a prévu que les **listes de jurés de session pourraient compter quarante-cinq noms, au lieu des trente habituels**. Elle a également assoupli les conditions imposant que le tirage au sort des listes de jurés de session soit accompli en public.

Le législateur a ensuite décidé d'élargir le champ de l'expérimentation relative aux **cours criminelles**. À l'origine, dix départements au plus étaient autorisés à expérimenter cette nouvelle juridiction, composée exclusivement de magistrats professionnels, qui a vocation à juger, en premier ressort, les crimes punis de quinze ou vingt ans de réclusion, commis hors cas de récidive légale. L'expérimentation a notamment pour but d'apprécier si la création de la cour criminelle peut permettre de réduire les délais de jugement.

Les premières cours criminelles ont commencé à fonctionner en septembre 2019 ; leur activité a été suspendue au début du confinement. Il ressort de ces quelques mois d'activité que le temps d'audience est en moyenne plus court (deux jours contre trois et demi devant une cour d'assises), ce qui a conduit le Gouvernement à demander l'extension de l'expérimentation à vingt départements supplémentaires, de manière à apurer plus rapidement le stock d'affaires criminelles.

Le Sénat s'est opposé à cette demande, considérant que la mise en œuvre de l'expérimentation dans 30 % des départements aurait pour effet de la dénaturer, en rendant inéluctable la généralisation de la cour criminelle. Le Sénat et l'Assemblée nationale ont finalement dégagé un compromis qui a conduit à fixer à **dix-huit le nombre de départements autorisés à participer à l'expérimentation**.

#### 4. L'aide juridictionnelle et l'accès au droit et à la justice

Même si les rapporteurs disposent de peu d'informations sur les **bureaux d'aide juridictionnelle**, il semble qu'ils ont **repris leur activité**. Ils devraient opérer, comme la juridiction dont ils dépendent, un **tri entre les dossiers selon l'urgence**. Les rapporteurs observent que le système de **l'aide juridictionnelle provisoire a été fort utile** pendant le confinement et a permis une certaine continuité de ce service public indispensable, par exemple en vue de la **délivrance des ordonnances de protection**. Ils appellent aussi à la **réouverture des lieux d'accès au droit et à la justice**, qui peuvent utilement permettre de **faciliter les mesures alternatives de règlement des litiges et contribuer ainsi à la résorption du stock**.

**Proposition n° 4 : Sanctuariser l'aide juridictionnelle provisoire qui permet de s'adapter aux situations d'urgence et de crise.**

La **profession d'avocat**, très touchée par la crise, a bénéficié de mesures de soutien de l'État<sup>1</sup>. Les **ordres mettent progressivement en place des mesures complémentaires, considérant que celles des pouvoirs publics demeurent insuffisantes**. Ainsi du Barreau de Paris qui, dans un communiqué du 25 juin 2020<sup>2</sup>, a annoncé la mobilisation de 15 millions d'euros de réserves en faveur des membres de la profession pour leur permettre de compenser le manque d'activité résultant de l'état d'urgence sanitaire. Les rapporteurs notent en particulier le financement par le barreau de permanences d'accès au droit en lien avec les collectivités territoriales ou les chambres de commerce et d'industrie, ce qui est particulièrement opportun en période de crise économique.

---

<sup>1</sup> Voir le deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire de la mission de suivi de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 de la commission des lois, publié le 29 avril 2020, p. 63.

Ce rapport est accessible à l'adresse suivante :

[http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/lois/MI\\_Covid19/Mission\\_suivi\\_urgence\\_Covid-19\\_Deuxieme\\_rapport\\_etape.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/lois/MI_Covid19/Mission_suivi_urgence_Covid-19_Deuxieme_rapport_etape.pdf)

<sup>2</sup> Ce communiqué est accessible à l'adresse suivante :

<http://www.avocatparis.org/plan-exceptionnel-de-15-millions-deuros-en-faveur-des-confreres>

## **B. LA NUMÉRISATION : LA JUSTICE N'EST PAS PRÊTE POUR UN DEUXIÈME CONFINEMENT**

Le sous-équipement structurel de la justice en nouvelles technologies est connu et documenté depuis longtemps<sup>1</sup>. La crise sanitaire de la covid-19 est intervenue alors que le plan de transformation numérique 2018-2022 est en cours d'exécution et que la dématérialisation intégrale des chaînes civile et pénale n'est pas achevée.

Lors de son audition devant la commission des lois le 9 avril 2020, la garde des sceaux a reconnu la « *dette technologique très importante* » de son ministère, tout en assurant être en train de la « *rattraper à vive allure* ». Selon ses déclarations, des moyens matériels importants ont pu être mobilisés rapidement dès le début de la crise pour faire face aux besoins du télétravail<sup>2</sup>. Toutefois, il **n'a pas été possible de remédier en urgence aux insuffisances** de fond préexistantes.

### **1. Un sous-équipement en matériel informatique mis en lumière par la crise sanitaire**

Le **manque d'ordinateurs portables** a été la première difficulté rencontrée, en particulier par les agents de greffe. À la différence des magistrats, ils ne sont **pas assez dotés en matériels informatiques leur permettant de travailler chez eux**. Or sur 10 000 personnes travaillant dans les greffes judiciaires, seules 2 000 ont été présentes en juridictions. La conférence nationale des procureurs de la République a reconnu que malgré de gros efforts pour équiper les agents de greffe de la chaîne pénale d'ordinateurs portables, certains ont travaillé avec leurs moyens personnels. Ce sous-équipement touche également **les assistants de justice et juristes assistants** qui viennent en soutien des magistrats.

Parallèlement, les tribunaux judiciaires ne sont **pas tous équipés de matériel de visioconférence**. Certains petits tribunaux sont mieux dotés que d'autres plus importants. Ainsi le tribunal judiciaire de Tulle est doté de deux salles équipées, tandis que le tribunal judiciaire de Clermont-Ferrand, plus important, n'en n'a aucune, cette différence de traitement étant fortuite, car liée à l'organisation d'un procès médiatique devant la cour d'assises de Tulle.

---

<sup>1</sup> Notamment, rapport d'information n° 495 (2016-2017), « Cinq ans pour sauver la justice ! », de M. Philippe Bas, Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Mme Cécile Cukierman, MM. Jacques Mézard et François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois, déposé le 4 avril 2017, accessible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-495-notice.html>.

<sup>2</sup> Accroissement des capacités de traitement des serveurs nationaux, le nombre quotidien de connexions sur le réseau sécurisé étant passé de 2 500 avant la crise à 30 000 ;  
- Distribution de plus de 3 000 ordinateurs ultraportables, à raison de 500 par semaine ;  
- Installation de 2 000 matériels de visioconférence.

Par ailleurs, **les systèmes de vidéoaudience utilisés semblent peu performants et rigides d'emploi**. La vidéoaudience multi-sites en particulier semble poser des difficultés aux juridictions judiciaires, ce qui peut rendre l'audience pénale impossible lorsque les prévenus sont incarcérés à différents endroits. Le système de webconférence de l'État n'a pas toujours fonctionné de manière satisfaisante (coupures, mauvaise qualité du son et de l'image, etc...). Il a été signalé aux rapporteurs que des parquetiers et des juges des libertés et de la détention ont ainsi dû utiliser avec leurs propres appareils des systèmes tels que Whatsapp pour assurer des prolongations de garde à vue<sup>1</sup>. S'agissant des juridictions administratives, des visioconférences ont également eu lieu avec des « *procédés d'expédient* », parfois insuffisamment sécurisés, selon le président du tribunal administratif de Strasbourg.

Au-delà de cette question d'équipement matériel, c'est surtout **l'accès à distance aux applications métier** qui a fait défaut.

## 2. Des applications « métier » inadaptées

**Ni les magistrats judiciaires, ni les agents judiciaires n'ont eu accès à distance à leur environnement informatique habituel en matière civile.**

Les magistrats ont malgré tout pu travailler à domicile sur des stocks de dossiers papier qu'ils ont emportés avec eux et répondre aux mails. Mais du côté du greffe civil, cette situation a créé un **véritable « goulot d'étranglement »**, les avocats continuant à alimenter les dossiers *via* le réseau privé virtuel des avocats (RPVA), les greffiers qui n'avaient pas accès au réseau privé virtuel justice (RPVJ), ne pouvant néanmoins pas relever les boîtes et transférer les écritures et pièces côté juridiction.

La conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires a également précisé que le réseau informatique n'a pas la capacité suffisante pour pouvoir recevoir l'intégralité des dossiers des avocats (pièces y compris) de manière dématérialisée. Depuis, une solution a été trouvée tardivement, le 11 mai 2020, avec la plateforme d'échanges numériques PLEX, qui permet d'échanger avec les avocats des pièces jointes volumineuses.

Par ailleurs, le logiciel « WinciTGI », qui permet de procéder à la mise en état des dossiers, n'est **pas accessible à distance, ce qui bloque toute la chaîne civile**, hors présence physique d'un agent de greffe au tribunal. La fixation d'audience d'orientation étant impossible, il devient aussi impossible de procéder à des dépôts de dossier dans le cadre d'une procédure sans audience. La notification des décisions est également rendue très difficile.

---

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire du Syndicat de la magistrature.

### **La situation des différentes juridictions est très contrastée**

Les juridictions administratives et consulaires ont paru aux rapporteurs beaucoup plus préparées ou agiles pour s'adapter au travail à distance que les juridictions judiciaires.

**Les juridictions administratives** ont pris le **virage de la dématérialisation depuis décembre 2013** avec le déploiement de l'application « Télérecours », devenue obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les avocats, les personnes morales de droit public autres que les communes de moins de 3 500 habitants et les organismes de droit privé chargés de la gestion permanente d'un service public<sup>1</sup>, et celui de « Télérecours citoyens » accessible à tous depuis fin 2018.

Les requêtes et échanges de mémoires sont désormais **majoritairement déposés par voie numérique**. Les greffiers ont pu emporter chez eux leurs ordinateurs fixes qui ont été reconfigurés pour qu'ils aient accès à distance à Télérecours grâce à l'intervention des correspondants informatiques. Les magistrats disposaient déjà d'ordinateurs portables et d'accès à distance à leur environnement numérique de travail (ressources documentaires ou applicatifs métiers). Les magistrats administratifs et les services de greffe ont donc été en mesure de procéder à l'instruction et à la préparation des dossiers en cours avant le 16 mars et ceux qui ont été engagés depuis.

Deux difficultés ont toutefois été signalées aux rapporteurs :

- **la dématérialisation des procédures** a été rendue problématique en raison de **l'inadaptation du logiciel métier** (Skipper)<sup>2</sup> ;

- **la connexion par le réseau privé virtuel** peut s'avérer lente et pénalisante - en particulier en outremer - en raison de son architecture : l'ordinateur du magistrat ou de l'agent doit interroger, depuis son domicile, un serveur situé à Paris qui interroge lui-même le serveur de la juridiction<sup>3</sup>.

**Quant aux juridictions consulaires, elles ont également pris une large avance dans l'usage des technologies numériques**, grâce aux efforts fournis par le conseil national des greffiers de tribunaux de commerce. Le portail des juges permet à ces derniers d'accéder à leurs dossiers et d'échanger des projets de jugement ; les échanges entre le greffe et le parquet peuvent désormais s'opérer de manière dématérialisée grâce au coffre-fort électronique Sécurigrefe<sup>4</sup> ; de même, le portail des avocats (RPVA-TC) permet à ceux-ci d'échanger des pièces entre eux et avec le greffe<sup>5</sup>.

En outre, **depuis 2019, la saisine du tribunal de commerce peut s'effectuer de manière entièrement dématérialisée**, sur la plateforme Tribunal Digital, et la **signature électronique des décisions** est autorisée<sup>6</sup>. Les entrepreneurs ont également la faculté de déclarer par voie électronique une cessation des paiements. Enfin, s'agissant de **l'activité extrajudiciaire des greffes** (inscriptions et radiations, dépôt des comptes, publicité légale...), la plupart des formalités peuvent être accomplies en ligne, sur le site Infogrefe créé en 2007.

<sup>1</sup> Article R. 414-1 du code de justice administrative.

<sup>2</sup> Réponses au questionnaire de la représentation CFDT des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

<sup>3</sup> Réponses au questionnaire du Syndicat de la juridiction administrative (SJA).

<sup>4</sup> Arrêté du 9 février 2016 portant application des dispositions du titre XXI du livre I<sup>er</sup> du code de procédure civile aux greffiers des tribunaux de commerce.

<sup>5</sup> Arrêté du 21 juin 2013 portant communication par voie électronique entre les avocats et la juridiction dans les procédures devant les tribunaux de commerce.

<sup>6</sup> Arrêté du 9 avril 2019 précité.

### 3. Une inquiétude sur le bon achèvement du projet Portalis

Le degré d'avancement du plan de transformation numérique (2018-2022) constitue un **déterminant essentiel de la capacité future des juridictions judiciaires à faire face à une crise sanitaire**. Les avocats semblent de leur côté favorables pour accompagner cette numérisation de la justice, tout en posant certaines limites pour conserver l'oralité des débats, l'unicité du procès et la collégialité dans certains types de contentieux<sup>1</sup>.

Toutefois, le développement du logiciel web Portalis est **annoncé depuis de nombreuses années**. Il est destiné à être le pendant civil de Cassiopée qui a permis le fonctionnement de la chaîne pénale pendant la crise sanitaire.

Or un **défaut de pilotage de ce projet informatique clé par la Chancellerie a été relevé au cours des auditions**. Le président du tribunal judiciaire de Strasbourg a ainsi indiqué aux rapporteurs que ce portail devait initialement intégrer le réseau privé virtuel des avocats (RPVA) afin de permettre aux juridictions et aux avocats de communiquer de manière dématérialisée et sécurisée, sur le modèle de Télérecours. Or ce projet a été **reconfiguré en 2014** pour privilégier le développement d'un site de communication avec le justiciable, *Portail du justiciable*. Par ailleurs, selon la procureure générale de Lyon, il aurait été préférable de mettre préalablement à niveau les applicatifs existants destinés à se fondre dans ce portail.

Enfin, une réflexion doit être menée sur la **doctrine en matière de sécurité** car l'excès de sécurité des applications du ministère de la justice a finalement conduit les juridictions judiciaires à **l'utilisation de modes très dégradés** pendant la crise sanitaire, comme l'envoi de documents par mail ou la sortie de dossiers papier des tribunaux.

**Proposition n° 5 : Accélérer la numérisation du service public de la justice pour assurer la dématérialisation complète des chaînes civile et pénale.**

**Proposition n° 6 : Doter les personnels de justice d'outils numériques performants permettant de travailler à distance.**

---

<sup>1</sup> Audition du 15 mai 2020.

## LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

Dans le rapport d'étape examiné par la commission le 29 avril dernier, les rapporteurs avaient formulé quatre observations principales concernant les établissements pénitentiaires :

- à cette date, l'administration pénitentiaire avait réussi à maîtriser la propagation de la covid-19 en détention ; le nombre de détenus contaminés était resté très limité, de même que le nombre d'agents touchés par la maladie ;

- après une période de tensions et de violences au début du confinement, le calme et la sécurité avaient été rétablis dans les prisons ;

- la population pénale avait été réduite de près de 11 000 personnes en six semaines, ramenant ainsi pour la première fois depuis trente ans le taux d'occupation carcérale aux alentours de 100 % ;

- l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) avait été perturbée en raison du manque d'équipements pour travailler à distance ; ils étaient néanmoins parvenus à accompagner la libération anticipée de plusieurs milliers de détenus.

Concernant les centres éducatifs fermés (CEF), gérés par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ou par des associations habilitées, les rapporteurs avaient constaté que leur taux d'occupation avait baissé, certains jeunes étant rentrés dans leur famille, et ils avaient fait état des initiatives prises dans plusieurs structures pour adapter les conditions de prise en charge au contexte de la crise sanitaire.

Au sujet des centres de rétention administrative (CRA), ils avaient souligné que leur taux d'occupation avait été ramené autour de 10 % et que les personnes retenues avaient été regroupées en conséquence dans quelques centres, notamment ceux de Paris-Vincennes et du Mesnil-Amelot. Ils avaient recommandé de veiller au respect des conditions d'hygiène et des mesures barrières de manière à éviter la propagation du virus.

Au cours des mois de mai et juin, les rapporteurs ont poursuivi leurs investigations. Ils ont procédé à cinq auditions complémentaires, visité l'établissement pénitentiaire de Fresnes et obtenu des contributions écrites de la part de huit organisations syndicales représentatives des personnels de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Les informations recueillies ont confirmé leurs premières analyses et leur ont permis d'approfondir leur réflexion sur plusieurs points évoqués dans la suite de ce rapport.

### **Les établissements de santé mentale**

Les établissements de santé mentale sont une quatrième catégorie de lieux de privation de liberté puisqu'ils accueillent des patients souffrant de troubles psychiatriques hospitalisés, sans leur consentement, soit à la demande d'un tiers (membre de la famille, tuteur, curateur), soit d'office sur décision d'un médecin ou du préfet.

La mission de suivi n'a pas examiné dans quelles conditions ces établissements s'étaient organisés pour faire face à l'épidémie, l'organisation des hôpitaux relevant du champ de compétence de la commission des affaires sociales. Elle a en revanche été attentive à la question du respect des droits des patients et a interrogé à ce sujet la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL), Adeline Hazan.

Adeline Hazan a estimé que les droits des patients n'avaient pas été la priorité dans la gestion de la crise. Alors que le Contrôle général a interrompu la plupart de ses déplacements sur le terrain au moment du confinement, il est intervenu en urgence au centre hospitalier de Moisselles, dans le Val d'Oise, après avoir été alerté sur une situation attentatoire aux droits des patients : les malades, en soins libres et en soins sans consentement, atteints de la Covid-19 ou soupçonnés de l'être, étaient enfermés à double tour, jour et nuit, dans leur chambre, le personnel soignant craignant qu'ils ne puissent assimiler le respect des gestes barrières. Une solution a été trouvée à la suite de l'intervention de la CGLPL : les portes ont été fermées sans être verrouillées et un travail d'explication a été mené auprès des patients pour leur expliquer les contraintes nouvelles, destinées à les protéger, découlant de la crise sanitaire.

La CGLPL a également déploré que l'accès des patients au juge et à leurs avocats ait été, de fait, très restreint pendant la crise sanitaire. Les audiences des juges des libertés et de la détention (JLD) relatives aux mesures de soins sans consentement se sont déroulées au tribunal, sur dossier, avec un échange par visioconférence seulement lorsque le matériel technique était disponible. Les avocats ont par ailleurs cessé de se rendre dans les établissements de santé mentale, bien que leur visite auprès des patients ait été autorisée par exception à l'interdiction générale des visites décidée pour éviter la propagation du virus.

## **I. LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES : DES MESURES DE PRÉVENTION EFFICACES ONT PERMIS DE CONTENIR L'ÉPIDÉMIE**

### **A. UNE CRISE SANITAIRE MAÎTRISÉE**

#### **1. Une épidémie sous contrôle**

Fin avril, les rapporteurs avaient constaté que le nombre de personnes en détention contaminées par le coronavirus était resté limité, inférieur à celui observé à l'extérieur, et ils avaient invité l'administration pénitentiaire à ne pas relâcher sa vigilance.

En ce début de mois de juillet, ce bilan positif n'a pas été démenti : **il n'y a pas eu de flambée de l'épidémie en détention**. Les rapporteurs en ont eu confirmation lors de leur déplacement du 12 mai dernier au cours duquel ils ont rencontré le directeur de l'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF) : dès le mois de février, l'établissement a ouvert, sur la recommandation de l'Agence régionale de santé (ARS), une « unité covid » comptant vingt-six lits ; à aucun moment cette unité n'a accueilli plus de dix malades simultanément ; au moment de la visite, 31 patients seulement, presque tous issus des établissements pénitentiaires d'Île-de-France, étaient passés par cette unité<sup>1</sup>.

Cette appréciation positive est partagée par la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL) qui indique dans un récent rapport que « *partout la prévention a été efficace et que le nombre des contagions a été faible : le risque majeur de développement d'une épidémie dans la promiscuité des milieux clos et au sein d'une population que son état de santé rend souvent vulnérable a été évité* »<sup>2</sup>.

La suspension des parloirs et de la plupart des activités (formation, activités culturelles, travail en prison...) a permis d'éviter que le virus ne pénètre en détention. Les contacts entre détenus ont également été réduits : les promenades et les douches collectives ont été effectuées en petits groupes, toujours identiques, les détenus arrivants ont été placés en quatorzaine, des zones de confinement sanitaire ont été aménagées et des tests de dépistage ont été réalisés en lien avec les ARS.

Les rapporteurs déplorent toutefois **l'arrivée tardive de certains équipements de protection, notamment des masques, et les discours fluctuants qui les ont accompagnés**. L'administration pénitentiaire a fourni des masques à son personnel à compter du 28 mars, en les réservant d'abord au personnel en contact avec les détenus ; depuis le 11 mai, tous les agents en sont enfin pourvus. Mais au cours de la deuxième quinzaine de mars, les membres du personnel qui venaient travailler munis de leurs propres masques, souvent artisanaux, étaient rappelés à l'ordre. Le syndicat FO Direction indique que « *certain agents, portant des masques personnels, ont même parfois fait l'objet de demandes d'explication (début d'une procédure disciplinaire)* »<sup>3</sup>. Cette attitude est regrettable alors que le port d'un masque artisanal apportait une protection supplémentaire, de nature à rassurer le personnel pénitentiaire comme les détenus, sans priver les soignants du matériel nécessaire.

---

<sup>1</sup> L'activité de l'EPSNF ne donne qu'une vision partielle de l'épidémie puisque les malades peuvent aussi être accueillis dans les unités hospitalières sécurisées inter-régionales (UHSI) présentes dans certains hôpitaux. L'EPNSF n'est en outre pas équipé pour accueillir les patients en réanimation dont l'état est le plus grave. Le fait que son unité n'ait jamais été saturée est toutefois un indicateur du caractère contenu de l'épidémie en prison.

<sup>2</sup> Cf. le rapport « Les droits fondamentaux des personnes privées de liberté à l'épreuve de la crise sanitaire -17 mars au 10 juin 2020 », page 2.

<sup>3</sup> Citation extraite de la contribution écrite adressée aux rapporteurs.

## 2. Un calme rapidement revenu

Un deuxième motif de préoccupation des rapporteurs avait trait à la sécurité dans les établissements pénitentiaires. Dans leur rapport d'étape, ils avaient constaté que le calme était revenu après une période de tensions, marquée par des mutineries comme à Uzerches, Écrouves et Remire-Montjoly, consécutive à l'annonce de la suspension des parloirs. Aucun incident notable n'a été relevé au cours des mois de mai et juin.

Dans le rapport précité, la Contrôleure générale note que « *la grande majorité des établissements contrôlés a indiqué que le confinement avait été une période calme : il y a eu très peu d'incidents et de violence entre personnes détenues comme à l'égard du personnel. Les incidents collectifs qui ont eu lieu mi-mars lorsque la suspension des parloirs a été annoncée ont été rapidement réglés* »<sup>1</sup>. Plusieurs organisations syndicales ont conforté cette analyse : au début du mois de mai, le syndicat national pénitentiaire Force ouvrière-personnel de surveillance (SNPFO-PS) considérait qu'il n'y avait « *pas de tensions particulières* », tandis que l'UFAP-UNSa-Justice écrivait que « *la situation semble calme et actuellement sous contrôle, avec moins d'incidents que lors des premiers quinze jours* »<sup>2</sup>.

La suspension des parloirs a entraîné une réduction du trafic de stupéfiants en détention, qui a pu créer une situation de manque chez certains détenus, facteur supplémentaire de tensions ; l'action des unités sanitaires a toutefois permis d'accompagner le sevrage des détenus, ce qui a contribué à contenir ces difficultés.

Les témoignages recueillis par les rapporteurs font état d'une **augmentation en parallèle des « projections »**, qui consistent à lancer de la drogue ou d'autres produits par-dessus le mur d'enceinte de la prison afin qu'ils soient récupérés par les détenus dans la cour de promenade. À Fresnes, des personnes se sont par exemple introduites dans ce but dans un espace en travaux aux abords de l'établissement. Entendu par les rapporteurs, le directeur de la prison de Gradignan en Gironde avait également observé une recrudescence des projections. Ce constat montre que le **problème de la sécurisation du périmètre des prisons n'est pas encore résolu**, en dépit de la création des équipes locales de sécurité pénitentiaire, autorisées à intervenir sur l'ensemble du domaine pénitentiaire.

## 3. Un impact négatif sur le travail de réinsertion des détenus

Dans l'ensemble, **le personnel pénitentiaire s'est mobilisé pour assurer la continuité de ses missions** et cette implication mérite d'être saluée.

---

<sup>1</sup> Rapport précité, page 32.

<sup>2</sup> Citations extraites des contributions écrites adressées aux rapporteurs.

Si le taux d'absentéisme a certes augmenté, il est resté suffisamment limité pour ne pas mettre en danger le fonctionnement des établissements. Entendu le 29 avril 2020, le directeur de l'administration pénitentiaire (DAP), Stéphane Bredin, a indiqué que le taux d'absentéisme était alors proche de 22 %, contre 13,5 % à la même période de 2019. La suspension de nombreuses activités a en outre permis de **redéployer les effectifs vers les tâches essentielles**. Comme le note le SNDP dans sa contribution écrite, « *un grand nombre de services ayant cessé de fonctionner, les agents qui y étaient habituellement affectés se sont trouvés disponibles pour effectuer d'autres missions ou renforcer leurs collègues* ». Concernant les surveillants pénitentiaires, le syndicat UFAP-UNSa-Justice précise que leur travail « *s'est concentré sur la gestion des unités de vie, des promenades et des douches ainsi que les transits à l'infirmierie* ».

Deux facteurs principaux expliquent la hausse de l'absentéisme. D'abord, dès le début de la crise, la direction a donné comme consigne aux personnes vulnérables du fait de leur état de santé de ne pas venir sur leurs lieux de travail. Ensuite, beaucoup d'agents ont rencontré des difficultés liées à la garde d'enfants avant que le dispositif d'accueil dans les écoles ne leur soit élargi. **Le personnel pénitentiaire n'a en effet pas été considéré d'emblée comme un public prioritaire pour l'accueil des enfants**, ce que la mission de suivi juge surprenant et regrettable compte tenu des exigences fortes de continuité du service qui pèsent sur ces fonctionnaires.

Si les tâches essentielles ont donc été assurées, celles qui visent à préparer la réinsertion des personnes détenues - l'enseignement, la formation professionnelle, le travail en détention - ont en revanche été très perturbées.

Concernant le travail en détention, seules les activités liées au service général (entretien et fonctionnement de la prison) se sont partout poursuivies. Certains ateliers pénitentiaires ont par ailleurs été reconvertis dans la production de masques<sup>1</sup>. En ce qui concerne les activités d'enseignement, une forme de continuité a été assurée puisque des cours écrits et du matériel pédagogique ont été transmis aux détenus par l'intermédiaire du personnel pénitentiaire ou des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse<sup>2</sup> ; mais l'enseignement à proprement parler a été suspendu, l'absence de connexion à internet ne permettant pas de dispenser des cours à distance, et la qualité du suivi du travail scolaire semble avoir été très inégale selon les établissements.

---

<sup>1</sup> À Arles, Rennes, Saint-Martin-de-Ré, Val-de-Reuil, Valence, Muret, Moulins et Châteauroux.

<sup>2</sup> Les éducateurs de la PJJ interviennent dans les établissements pénitentiaires pour mineurs ainsi que dans les quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt.

### **L'organisation des activités dans les établissements pénitentiaires pour mineurs dans le contexte de la crise sanitaire**

À la demande des rapporteurs, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) a produit une note relative au maintien des activités proposées aux détenus incarcérés dans les six établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM).

Il en ressort que les éducateurs de la PJJ ont veillé à assurer une continuité de l'enseignement à partir des supports fournis par l'éducation nationale. A l'EPM de Lavaur (Tarn), les éducateurs ont toutefois noté que si le dispositif a plutôt bien fonctionné durant le premier mois de confinement, un relâchement important des mineurs a été perçu par la suite, leur manque d'autonomie dans le travail et leur besoin d'être accompagnés physiquement par un enseignant étant manifestes.

Pour rompre la monotonie des journées passées en cellule, l'accent a également été mis sur la pratique sportive et les activités ludiques. L'EPM d'Orvault (Loire-Atlantique) a proposé des temps de course et de fitness avec un ou deux mineurs à la fois, accompagnés par un ou deux professionnels en extérieur ou en gymnase. L'EPM de Porcheville (Yvelines) a de même veillé à maintenir vingt-quatre créneaux de sport d'une heure chacun, ce qui a permis à chaque mineur d'accéder à deux séances par semaine.

La présence d'un jardin dans certains EPM a été un atout : à l'EPM de Marseille, le jardin a servi d'aire de jeux et de lieu d'échanges, tandis que l'EPM du Rhône a proposé un atelier d'horticulture afin de sensibiliser les jeunes détenus aux techniques de production.

**L'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) a également été fortement impactée par la crise sanitaire**, comme les rapporteurs l'avaient déjà noté dans le deuxième rapport d'étape.

En milieu fermé, les entretiens en présentiel, de même que les prises en charge collectives, ont été pour l'essentiel suspendus pour être remplacés par des échanges par courrier ou par téléphone. Le syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire (Snepap-FSU) a toutefois indiqué que dans plusieurs directions inter-régionales des services pénitentiaires (DISP) les entretiens arrivants, destinés aux personnes qui entrent en détention, avaient été maintenus en présentiel.

En milieu ouvert, l'accueil physique a été suspendu dès le 17 mars en application d'une note de la direction de l'administration pénitentiaire. Les entretiens avec les personnes placées sous main de justice se sont donc déroulés par téléphone, les agents travaillant depuis leur domicile, une permanence étant par ailleurs assurée, par roulement, dans les locaux du service. Les justificatifs ont été adressés aux SPIP par courrier ou par envoi dématérialisé.

L'efficacité de ce travail à distance a cependant pâti du **manque de matériel adapté**. Les rares ordinateurs portables disponibles ont souvent été réservés au personnel d'encadrement et des problèmes de connexion

informatique ont été relevés. Beaucoup de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) ont donc travaillé avec leur matériel personnel. Les entretiens avec les personnes placées sous main de justice ont en conséquence été moins nombreux et souvent moins approfondis qu'à l'accoutumée.

Dans cet environnement dégradé, une partie du temps de travail des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) a en outre été consacrée à **la préparation de la libération anticipée d'environ 6 000 détenus**. Les CPIP ont notamment vérifié, sur la base de justificatifs, que les détenus disposeraient bien d'un hébergement après leur libération, comme le prévoit l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. La suspension des parloirs a aussi eu pour conséquence que **les SPIP ont été très sollicités par les familles** des détenus désireuses d'obtenir des nouvelles de leur proche.

## **B. LA SORTIE DU CONFINEMENT**

Graduelle, la sortie du confinement est toujours en cours : les établissements pénitentiaires n'ont pas encore retrouvé leurs modalités de fonctionnement antérieures à la crise sanitaire.

### **1. La réouverture des parloirs**

**Les parloirs ont rouvert à compter du 11 mai, cette réouverture étant entourée de précautions** destinées à éviter la reprise des contaminations : un seul visiteur est accueilli à la fois, le détenu est équipé d'un masque et les gestes barrières doivent être respectés. Les visiteurs doivent également attester sur l'honneur ne pas présenter de signe clinique de la covid-19 ni avoir été en contact étroit avec des personnes malades dans les deux semaines précédentes.

Les établissements ont pris des mesures variées pour faire respecter la distanciation physique. A Fresnes, des séparations en plexiglas ont été installées dans les box, ce qui empêche le visiteur et le détenu de se toucher. Une caméra thermographique a également été mise en place afin de mesurer la température des visiteurs et de repérer d'éventuels symptômes. Selon la CGLPL, d'autres établissements ont autorisé un contact des mains ou ont tracé seulement une ligne symbolique dans le parloir pour que chacun respecte de lui-même la bonne distance, sans que cette dernière solution ait, semble-t-il, posé de difficultés.

Depuis le 2 juin, la remise de linge par les familles, importante pour la vie quotidienne des détenus, reprend progressivement. Dans certains établissements, les détenus qui ne peuvent confier leur linge à leur famille

n'ont en effet d'autre solution que de le laver dans leur cellule<sup>1</sup> ou sous les douches.

## 2. La reprise des activités et des sorties

Du fait du respect des contraintes de distanciation, les activités ont redémarré sur un mode dégradé. Le travail dans les ateliers a repris en petits groupes, ce qui limite le nombre de détenus qui peuvent y participer. Le même constat est valable pour les activités de formation et d'enseignement.

À Fresnes, les rapporteurs ont constaté que le souhait de la direction de reprendre les **activités d'enseignement** dès le 11 mai s'était heurté au refus des enseignants de reprendre leur travail, par crainte des risques de contamination. La direction envisageait une reprise des activités de **formation professionnelle** seulement à compter de la rentrée de septembre. La reprise de la formation professionnelle devrait constituer une priorité de l'administration pénitentiaire et des conseils régionaux.

Les enseignants qui interviennent en prison, comme d'ailleurs dans les centres éducatifs fermés (CEF), sont des enseignants de l'éducation nationale, soumis au même calendrier que les autres enseignants. Après une longue interruption liée à la crise sanitaire, les cours vont donc à nouveau cesser pendant les deux mois d'été. Ce constat amène les rapporteurs à se demander s'il ne serait pas envisageable **que l'administration pénitentiaire et la PJJ recrutent leur propre personnel enseignant, de manière à assurer une continuité des activités d'enseignement tout au long de l'année civile**. Les mineurs qui sont incarcérés accomplissent le plus souvent une peine dont la durée n'excède pas quelques mois : il importe que cette période soit mise à profit pour conduire des actions de remise à niveau sur le plan scolaire.

Les permissions de sortir ont été rétablies même si une note de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) en date du 2 juin invitait à tenir compte de la circulation du virus pour les accorder (selon que la permission devait être effectuée dans un lieu situé en zone verte ou orange) et à donner la priorité aux demandes en lien avec des événements majeurs, notamment familiaux.

Les extractions vers les hôpitaux ont également été facilitées à compter du 2 juin, la note précitée de la DAP ayant supprimé l'obligation de placer le détenu en confinement pendant quatorze jours à son retour dès lors que les mesures barrières ont été respectées.

---

<sup>1</sup> À Fresnes, le lavabo présent dans chaque cellule n'est alimenté que par de l'eau froide.

## **C. LES ENSEIGNEMENTS À RETIRER DE LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE**

### **1. Développer le recours au numérique**

Le cœur des activités de l'administration pénitentiaire ne peut se dérouler qu'en présentiel, au sein des établissements. Un plus large recours au numérique pourrait néanmoins se révéler utile pour certaines activités. Il permettrait à l'administration pénitentiaire d'être mieux armée pour faire face à une seconde vague ou à une nouvelle crise sanitaire.

C'est d'abord le cas pour les SPIP : le travail des conseillers peut être en partie réalisé à distance, pour peu qu'ils soient équipés en ordinateurs portables, téléphones portables et qu'ils puissent se connecter à distance à leurs logiciels. Il importe donc que les SPIP ne soient pas négligés dans le cadre des programmes en cours de numérisation menés par le ministère de la justice.

Certaines directions inter-régionales semblent en avance dans ce domaine : d'après les informations communiquées aux rapporteurs par le syndicat CGT Insertion-Probation, la direction de Toulouse avait fait le choix, bien avant la crise sanitaire, d'équiper tout le personnel en ordinateurs portables qui peuvent être utilisés aussi bien au domicile qu'au cours d'une permanence assurée en-dehors des locaux habituels, tout en permettant au conseiller d'accéder à ses applicatifs informatiques internes.

Le recours au numérique gagnerait également à être développé pour les activités d'enseignement. La mission de suivi avait déjà souligné dans son rapport d'étape l'intérêt que peuvent présenter certains outils comme les tablettes éducatives, verrouillées pour éviter que les élèves ne naviguent librement sur internet, qui permettent une progression par niveau.

Le numérique peut également être un outil de maintien du lien entre les détenus et leur famille. Lors de son audition, le directeur de l'administration pénitentiaire (DAP) a expliqué que sa direction travaillait depuis déjà deux ans à **un projet de parloirs par visioconférence**, avec la perspective de mettre en place à terme 400 de ces parloirs de nouvelle génération. Ces équipements pourraient être très appréciés par les familles qui résident loin du lieu de détention de leur proche. Le DAP a précisé que le lancement de ces parloirs pourrait être envisagé une fois qu'aura été achevé le programme tendant à installer un téléphone fixe dans chaque cellule.

### **2. Le débat sur la régulation de la population carcérale**

Comme les rapporteurs l'avaient expliqué dans le deuxième rapport d'étape, la crise sanitaire s'est accompagnée d'une baisse massive du nombre de personnes incarcérées. Le **nombre de détenus a baissé d'environ**

**13 000 personnes par rapport à la mi-mars** en raison, d'une part, de la libération anticipée de 6000 détenus, d'autre part, de la baisse de la délinquance et du ralentissement de l'activité des juridictions causés par le confinement, qui a fait chuter le nombre des entrées en prison.

Comme l'a souligné Adeline Hazan lors de son audition par la commission des lois le 22 juin dernier, **le taux d'occupation des prisons françaises a ainsi été ramené aux alentours de 100 %, mettant fin à plusieurs décennies de surpopulation carcérale**. Elle craint cependant que le taux d'occupation ne remonte rapidement avec la reprise de l'activité des tribunaux. Or cette surpopulation est à l'origine de problèmes bien documentés : conditions de détention dégradées, détérioration des conditions de travail pour le personnel pénitentiaire, travail de réinsertion compliqué par la saturation des dispositifs proposés aux détenus.

Elle recommande donc l'instauration d'un système pérenne de régulation carcérale : lorsque le seuil d'occupation des prisons approche les 100 %, une coordination entre les magistrats et l'administration pénitentiaire permettrait de déterminer, au cas par cas, les détenus qui peuvent, sans risque pour eux et la société, sortir de manière anticipée. Un syndicat de directeurs de l'administration pénitentiaire, le SNDP, plaide également dans une lettre ouverte en faveur d'une telle solution.

Ce débat est légitime dans le contexte actuel. La mission de suivi rappelle cependant que deux stratégies peuvent permettre de lutter contre la surpopulation carcérale : la première consiste à considérer que le nombre de places de prison est une donnée fixe et qu'il faut donc adapter la politique pénale à cette contrainte. La deuxième, qui a eu jusqu'ici la préférence de la commission des lois, consiste à faire évoluer le nombre de places de prison en fonction des objectifs que le pouvoir politique, responsable devant les citoyens, assigne à la politique pénale.

La commission des lois a plusieurs fois regretté que l'objectif initial très ambitieux de livrer 15 000 places de prison supplémentaires au cours du quinquennat, fixé par le président de la République, ait été revu à la baisse puisqu'il est maintenant prévu de livrer 7 000 places d'ici à 2022 et 8 000 autres d'ici à 2027. Elle souhaite la poursuite de ce programme immobilier, estimant qu'une contrainte immobilière ne doit pas surdéterminer les choix de politique pénale sans considération des évolutions démographiques et de l'évolution de la délinquance.

Il doit s'accompagner d'un effort accru sur le volet formation et insertion professionnelle, ce qui suppose une implication forte des conseils régionaux et des moyens accordés aux SPIP. Une attention particulière devrait également être apportée à la prise en charge adaptée des **personnes souffrant de troubles psychiatriques**, qui sont trop nombreuses en détention, la réduction du nombre de lits ayant rendu leur accueil en hospitalisation complète souvent difficile dans les établissements de santé mentale.

## II. UNE ADAPTATION À LA CRISE SANITAIRE FACILITÉE PAR UNE ACTIVITÉ RÉDUITE DANS LES AUTRES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

### A. LES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS ONT SU FAIRE FACE AUX DIFFICULTÉS POSÉES PAR LA CRISE SANITAIRE

Le bilan de la période de confinement qu'il est possible de dresser aujourd'hui concernant la situation des centres éducatifs fermés (CEF) tend à montrer que ceux-ci ont pu faire face à la situation de crise grâce à la mobilisation des personnels, appuyée par des mesures qui ont réduit le nombre de jeunes placés au sein des centres. Le soutien apporté par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), bien que diversement perçu par les acteurs, a été particulièrement important pendant l'état d'urgence.

#### 1. Un nombre réduit de mineurs au sein des centres éducatifs fermés

Les informations communiquées à vos rapporteurs par la DPJJ ont confirmé, à la veille du déconfinement, le tableau qui avait été dressé par la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté s'agissant du fonctionnement des centres éducatifs fermés (CEF).

Tous les CEF ont continué à fonctionner après le début du confinement. Au 7 mai 2020, le taux de prescription était de 79 %, ce qui correspondait à 456 ordonnances de placement provisoire prononcées par les magistrats, **mais le taux d'occupation réelle était de seulement 47,5 %**, soit 275 mineurs présents dans les CEF relevant du secteur public (SP) et du secteur associatif habilité (SAH). À cette date, vingt-trois CEF, soit près de la moitié du total, présentaient une occupation réelle supérieure à 50 % dont six établissements avec un taux supérieur à 75 %.

Dans le contexte du confinement, entre 60 % et 62 % des mineurs absents des CEF avaient bénéficié d'une décision du magistrat prescripteur leur permettant soit un retour en famille en application des droits de visite et d'hébergement (DVH), soit un placement éducatif à domicile (PEAD). La directrice de la protection judiciaire de la jeunesse a souligné, au cours de son audition, le bénéfice que certains mineurs avaient pu retirer de ce mode de placement.

Les magistrats ont dans leur majorité répondu favorablement à la mise en place des DVH, à condition que les services de la PJJ garantissent un suivi et les informent de tout incident ou événement de nature à entraîner la révision de la décision. Dans la plupart des situations, les magistrats ont prononcé des mainlevées ou des suspensions de placement. Dans les cas de placement à domicile, il est fait état de la mise en place d'un dispositif de

contact quotidien avec les jeunes et leurs familles, avec possibilité pour les professionnels des centres de venir récupérer les jeunes à tout moment en cas de difficulté. La DPJJ a toutefois relevé des cas où les DVH ont été mis en place par les centres sans autorisation des magistrats.

Le nombre de fugues et d'incidents signalés à la DPJJ s'est révélé inférieur pendant la période de confinement à celle des mois de mars, avril et mai 2019. De même, le nombre d'incidents directement liés au confinement a été particulièrement limité (deux cas recensés). Dans l'ensemble, les tensions au sein des CEF ont paru maîtrisées, malgré l'impossibilité pour les jeunes de mener des activités collectives. Il convient cependant de relever que la réduction du nombre d'incidents peut être liée à la réduction du nombre d'activités, les mineurs placés en CEF ayant pour nombre d'entre eux une difficulté d'adhésion à la norme. Par ailleurs, certains mineurs placés au sein de leur famille ont pu se trouver dans des circonstances difficiles entraînant des retours en établissement voire des allers-retours.

## **2. Une continuité pédagogique difficile à assurer**

S'agissant de l'enseignement en CEF, il ressort des éléments transmis par la PJJ que le ministère de l'éducation nationale a demandé aux recteurs de mettre en place la continuité des enseignements au travers d'interventions à distance, comme pour les élèves scolarisés de façon ordinaire.

Certaines activités pédagogiques de journée ont cependant dû être interrompues en raison des absences des professionnels chargés des activités techniques sur certains établissements et de l'impossibilité de mettre en œuvre des activités extérieures telles que des visites d'entreprises. Pour remédier à cette situation, les services éducatifs de la PJJ ont cherché à proposer de nombreuses actions culturelles ou de loisirs aux mineurs, en privilégiant des séquences individualisées ou en petit groupe de deux ou trois mineurs.

Il apparaît que les équipes éducatives ont été fortement sollicitées pour assurer la transmission des supports pédagogiques et appuyer l'usage des outils d'enseignement à distance auprès d'un public parfois difficilement mobilisable sur le sujet. La PJJ note qu'exceptionnellement, des enseignants se sont rendus sur place pendant le confinement (ainsi au CEF de Saverne dans le Bas-Rhin où l'enseignant se présentait chaque après-midi).

## **3. Une action de gestion et d'accompagnement de la PJJ importante mais diversement perçue par le secteur associatif habilité**

L'action de la PJJ dans la gestion de centres dont elle assure directement la charge et auprès du secteur associatif habilité a été particulièrement importante. Tous ont ainsi salué la distribution de masques et de gel hydro-alcoolique quand ceux-ci ont été disponibles.

L'accompagnement au travers de l'élaboration d'instructions, fiches ou bonnes pratiques a aussi été souligné. Entendue par les rapporteurs, la fédération Citoyens et Justice, qui ne gère pas de CEF mais regroupe d'autres structures relevant de la PJJ, a semblé satisfaite de l'accompagnement assuré par la DPJJ pendant la période.

La Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE) s'est montrée plus critique de l'action menée. Elle a indiqué aux rapporteurs que les directeurs des CEF dont elle a la charge ont décrit « *de manière assez générale(...) peu de contacts avec leur autorité publique de tarification et précis[é] que ces rares échanges portaient sur des questions de reporting (remplissage de tableau de bord). Deux des directeurs évoquent des liens réguliers avec la DIRPJJ, mais l'un d'entre eux explique que ces contacts ont eu lieu exclusivement à son initiative. Il ajoute que lorsqu'il a décidé d'arrêter ces sollicitations, il n'a jamais été recontacté.*

*« Les professionnels du SAH se posent donc la question du sens des démarches ainsi mises en place par les DIR-PJJ. Ils auraient souhaité davantage d'aide pour mieux accompagner les jeunes et les professionnels à traverser cette crise.*

*« À titre d'exemple, il est cité la mise en place de quatorzaine pour les jeunes qu'il a fallu accueillir au cours de la crise. Les structures du SAH n'ont eu aucun accompagnement de la PJJ sur la procédure à suivre, les démarches à réaliser.*

*« De même, les notes et trames relatives au plan de continuité de l'activité ou sur l'organisation des missions, ou la mise en place de cellules de crise sont arrivées trop tardivement.*

*« Les structures ont donc dû anticiper. Elles se sont regroupées, ont instauré des cellules de crise qui se sont réunies régulièrement pour réfléchir collectivement à ce qu'elles pouvaient mettre en place pour répondre aux enjeux du moment. Elles ont édité des consignes, fait des commandes groupées sur les masques.... »*

Dans une situation de crise où les circonstances locales ont énormément pesé sur la capacité des acteurs à agir et à exercer leurs missions, la mobilisation de chacun a été réelle. La crise permet néanmoins de faire apparaître plusieurs facteurs d'amélioration dans la coordination et l'accompagnement des structures par les directions régionales et l'éducation nationale. Les prochaines échéances concernant la justice des mineurs (budget et surtout examen de l'ordonnance portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs) doivent fournir l'occasion d'explorer les voies et moyens permettant de remédier à ces difficultés.

## **B. LES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE : UN DÉFI SANITAIRE ET SÉCURITAIRE RELEVÉ DANS UN CONTEXTE DE FORTE BAISSÉ DU NOMBRE D'ÉLOIGNEMENTS**

Gérés par le ministère de l'intérieur, les centres de rétention administrative (CRA) sont des bâtiments surveillés relevant du ministère de l'intérieur. L'administration peut y retenir, pour une durée limitée et sous contrôle juridictionnel, les étrangers en situation irrégulière faisant l'objet d'une procédure d'éloignement et ne pouvant pas quitter immédiatement la France.

### **1. La fermeture des frontières a fortement limité les possibilités d'éloignement des étrangers en situation irrégulière**

La fermeture des frontières et l'arrêt des liaisons aériennes internationales, conséquences de la crise sanitaire, ont considérablement réduit les opérations d'éloignement des étrangers sans titre.

À l'échelle européenne, la Commission européenne a proposé le 16 mars 2020 une restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'Union européenne. Sur cette base, le 17 mars 2020, le Conseil européen a décidé de limiter les déplacements non essentiels à destination de l'Union pour une période de 30 jours, mesure prolongée<sup>1</sup> jusqu'au 15 juin 2020. Les frontières extérieures de l'UE ont donc été fermées et les États autorisés à rétablir le contrôle de leurs frontières intérieures.

À ce titre, **au niveau national**, la France a procédé dès le 18 mars à la fermeture de ses frontières pour les voyageurs étrangers, et a renforcé les contrôles à ses frontières extérieures et intérieures<sup>2</sup>.

Réciproquement, **de très nombreux États tiers ont adopté des mesures similaires de restriction d'entrée** pour contrer la propagation de l'épidémie. Ainsi, selon les informations communiquées aux rapporteurs par la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), **jusqu'au mois de mai, 179 pays ne réadmettaient plus leurs ressortissants en situation irrégulière en provenance de France** (soit qu'ils aient fermé leur frontière, soit qu'ils imposent une quatorzaine, soit que les liaisons aériennes aient été *de facto* interrompues – comme avec la Tunisie depuis le 13 mars, l'Algérie depuis le 17 mars, ou le Maroc depuis le 21 mars).

---

<sup>1</sup> Commission européenne, communication 2020 COM(2020) 222 finale de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil concernant la deuxième évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE.

<sup>2</sup> Dans le cadre d'une instruction du Premier ministre du 18 mars 2020, prolongée, complétée et précisée à deux reprises (par de nouvelles instructions du 15 avril et du 12 mai), des refus d'entrée sur le territoire devaient être prononcés à l'égard des étrangers se présentant aux frontières, à l'exception des citoyens européens ou assimilés, des ressortissants d'États tiers disposant d'un titre de séjour en Europe et rejoignant leur domicile et de certains professionnels autorisés à pénétrer dans l'espace européen.

En outre, **les transferts de demandeurs d'asile** dans le cadre de l'application du Règlement « Dublin III » (ceux dont l'examen de la demande relève d'un autre État membre de l'Union) ont été suspendus. De façon générale, pendant cette période, l'administration s'est engagée à ce qu'aucun étranger ne puisse faire l'objet d'une mesure d'éloignement dès lors qu'il déclare ne pas avoir été en mesure de déposer sa demande d'asile<sup>1</sup>. Enfin, **les retours volontaires aidés** opérés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ont été interrompus.

**Malgré ces obstacles, l'administration a réussi à procéder à un nombre réduit d'éloignements forcés pendant cette période.** Du 17 mars au 30 avril, les services de la police aux frontières indiquent avoir mis en œuvre 96 éloignements forcés par voie aérienne ou maritime.

Au vu des principales nationalités présentes en CRA, des démarches ont notamment été engagées par le ministère de l'intérieur avec l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, l'Albanie, la Roumanie et le Portugal pour **réadmettre leurs ressortissants placés en rétention pour trouble à l'ordre public, ou sortant de prison**, afin de les éloigner, sous réserve de l'accord des pays de destination, au moyen de vols dédiés organisés ou acceptés par ces États.

À ce titre, l'Albanie a par exemple organisé un vol de rapatriement de ses ressortissants, le 23 avril. Le 29 avril, la Roumanie a de même accepté de reprendre tous ses ressortissants placés en CRA ainsi que des sortants de prison dont la libération intervenait à cette date.

C'est cette possibilité concrète d'éloignement, réduite mais réelle, qui a permis au Conseil d'État, saisi en référé<sup>2</sup>, de constater qu'il demeurerait des perspectives raisonnables d'éloignement et de rejeter la demande de fermeture générale de l'ensemble des centres de rétention administrative.

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 9 avril 2020, n° 439895, Association mouvement citoyen tous migrants et autres.

<sup>2</sup> « [L]e placement ou le maintien en rétention d'étrangers faisant l'objet d'une mesure ordonnant leur éloignement du territoire français ne saurait, sans méconnaître l'objet assigné par la loi à la mise en rétention, être décidé par l'autorité administrative lorsque les perspectives d'éloignement effectif du territoire à brève échéance sont inexistantes. A cet égard, il résulte des éléments versés dans le cadre de l'instruction de la présente demande en référé, que l'autorité administrative a pu procéder, dans la période récente, à des éloignements du territoire, en dépit des restrictions mises par de nombreux États à l'entrée sur leur territoire de ressortissants de pays tiers et de la très forte diminution des transports aériens. Dans ces conditions, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction et à la date de la présente ordonnance, que devrait être ordonnée, au motif d'une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir, la fermeture temporaire de l'ensemble des centres de rétention administrative par la mesure de portée générale que demandent les organisations requérantes, alors que la loi donne au juge des libertés et de la détention compétence pour mettre fin à la rétention lorsqu'elle ne se justifie plus pour quelque motif que ce soit. » (Conseil d'État, juge des référés, 27 mars 2020, n° 439720, GISTI et autres).

### L'impact de la crise sanitaire sur l'exercice du droit d'asile

**Toute la chaîne de l'asile en France a quasiment cessé de fonctionner à compter de la mi-mars.** Cette interruption exceptionnelle tient aux conséquences de l'épidémie sur les ressources humaines des différents services concernés (personnels en arrêt maladie, autorisations d'absence, gardes d'enfant), et aux mesures destinées à lutter contre la propagation de la maladie (qui interdisaient la plupart des interactions physiques indispensables – entretiens, présentation et examen de pièces, *etc.*).

S'il est vrai que des pays comparables ont également connu de telles difficultés, la mission estime que **cette interruption pose de sérieuses questions au regard du respect de nos engagements européens**<sup>1</sup>.

Concernant **l'enregistrement des demandes d'asile**, la fermeture à la mi-mars 2020 des structures associatives de préaccueil, des guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) et, en Île-de-France, de la plateforme téléphonique de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) organisant les rendez-vous ont conduit *de facto* à leur interruption

Sur injonction du juge administratif saisi par plusieurs associations<sup>2</sup>, l'enregistrement des demandes d'asile en Île-de-France a repris à compter du mois de mai (sur une base resserrée de cinquante à soixante rendez-vous octroyés chaque jour, selon le directeur général de l'OFII entendu par les rapporteurs, en priorité à destination des demandeurs les plus vulnérables). Dans les autres régions de l'Hexagone, l'enregistrement semble avoir repris de manière progressive et partielle depuis le 11 mai 2020, le directeur général des étrangers en France ayant fixé un objectif de retour à une capacité quasi normale de réception des demandes pour le 15 juin.

Concernant ensuite **l'instruction des demandes d'asile**, elle a été profondément perturbée par la crise, comme l'a reconnu le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) entendu par les rapporteurs. Aucun public n'a plus été admis dans les locaux de l'Office à compter du 16 mars : l'essentiel de l'activité s'est donc concentré sur le traitement des dossiers ne nécessitant pas d'entretiens physiques, et même l'accueil des personnes bénéficiant de la protection internationale (pour la délivrance de titres d'état civil, notamment) a été fermé. À compter du 11 mai, l'Office a repris progressivement les entretiens de demande d'asile et de statut d'apatride, sous réserve de respecter plusieurs mesures de prévention sanitaire (contrôle de température, port du masque...)

Concernant enfin **les dispositifs d'intégration**, si l'OFII a dû suspendre toutes les procédures d'accueil du public (en dehors de la procédure d'asile), la mission note avec intérêt que l'enseignement du français dispensé dans le cadre du contrat d'intégration républicaine (CIR) a parfois pu être poursuivi dans de bonnes conditions, les opérateurs en charge de ces prestations étant familiers des dispositifs de « e-learning » imposés par l'épidémie. De même, selon le directeur général de l'Office, des bilans de fin de CIR ont pu être menés à bien par des agents en télétravail, alors même que cette évaluation se heurtait, en présentiel, à un fort taux d'absentéisme.

<sup>1</sup> À ce titre, l'article L. 741-1 du CESEDA impose à l'administration un délai de 3 jours pouvant être augmenté au maximum à dix jours pour procéder à l'enregistrement des demandes d'asile.

<sup>2</sup> Tribunal administratif de Paris, juge des référés, 2006359/9, 21 avril 2020, LDH et autres ; Conseil d'État, juge des référés, 30 avril 2020, n<sup>os</sup> 440250 et 440253, Ministre de l'Intérieur.

## **2. Les centres de rétention : une activité réduite mais des défis inédits**

Le dispositif de rétention administrative comprend un peu plus de 1 800 places au total en France. Alors que le taux d'occupation est habituellement très élevé, notamment dans l'Hexagone (entre 80 et 90 %), **les centres de rétention n'ont été utilisés qu'à 10 % environ de leur capacité** pendant la période de la crise sanitaire.

**Une grande partie des vingt-cinq CRA habituellement opérationnels ont été fermés afin de regrouper les personnes retenues dans quelques centres.** Selon la CGLPL, **seuls douze<sup>1</sup> CRA sont ainsi restés actifs**, au moins partiellement, durant la période.

Tant dans sa saisine du ministre de l'intérieur (faisant suite à une visite par ses services des centres de Vincennes et du Mesnil Amelot), que dans son rapport thématique consacré à cette période<sup>2</sup>, la Contrôleure générale a dénoncé, dans des termes parfois sévères<sup>3</sup>, des conditions d'hébergement ne garantissant pas, selon elle, la sécurité sanitaire et des atteintes graves aux droits fondamentaux des personnes retenues. S'appuyant sur ces constatations, elle recommandait la **fermeture provisoire** des CRA dans le contexte de l'épidémie de covid-19.

Le Conseil d'État, saisi par plusieurs associations, s'est refusé à prononcer une telle injonction<sup>4</sup>. De son côté, **la mission n'avait pas jugé opportune une telle fermeture des CRA, en raison notamment du risque pour la sécurité publique d'une mesure aussi générale et indiscriminée, relevant que les personnes retenues étaient en effet principalement des sortants de prison.**

À ce titre, le ministre de l'intérieur a confirmé que sur les 722 retenus admis dans un CRA relevant de la PAF entre la mi-mars et la mi-mai, **496 sortaient d'établissements pénitentiaires, soit 69 % des admissions de la période** (contre 12 % en 2019).

---

<sup>1</sup> *Ceux, de la compétence de la PAF, situés à Bordeaux (Gironde), Lille-Lesquin (Nord), Lyon, Le Mesnil-Amelot (« CRA 2 »), Metz, Nîmes, Oissel-Rouen, Toulouse-Cornebarrieu et, outre-mer, en Guyane, Guadeloupe et à Mayotte, ainsi que le « CRA 2 » du centre de Paris-Vincennes, administré par la préfecture de police de Paris.*

<sup>2</sup> *« Les droits fondamentaux des personnes privées de liberté à l'épreuve de la crise sanitaire – 17 mars au 10 juin 2020 ».*

<sup>3</sup> *Elle juge ainsi que les mesures de prévention de la propagation du virus ont été insuffisantes, notamment en ce qui concerne l'utilisation des masques. Elle déplore de mauvaises conditions d'hygiène et l'absence de mesure spécifique visant à désinfecter régulièrement les locaux pour éliminer le virus. Sur le plan juridique, elle estime que les rétentions se trouvent dépourvues de base légale, du fait de l'impossibilité de poursuivre les mesures d'éloignement, et note que les associations qui accompagnent habituellement les personnes retenues dans leurs démarches juridictionnelles sont peu accessibles, tandis que les désignations d'avocats commis d'office ont été suspendues. Dans ces conditions, les garanties entourant les droits de la défense ne seraient plus apportées.*

<sup>4</sup> *Cf. supra : Conseil d'État, juge des référés, n° 439720, 27 mars 2020, GISTI et autres.*

La mission de suivi avait néanmoins appelé à **améliorer les conditions d'hygiène et le respect des mesures barrières**, dans un contexte où le faible nombre de personnes retenues permet d'envisager, par exemple, que chacune d'entre elles bénéficie d'une chambre individuelle.

À ce titre, elle se félicite que, dès le 17 mars, le ministère des solidarités et de la santé ait préconisé plusieurs mesures en ce sens, comme :

- l'isolement et l'évaluation sanitaires des arrivants en CRA présentant les symptômes d'une infection au coronavirus et des personnes les développant ;

- la levée de la rétention si l'évaluation confirme l'infection (éventuellement assortie d'une assignation à résidence ou d'une orientation en centre d'hébergement dédié) ;

- l'instauration de mesures préventives (gestes barrières et distanciation, identification de chambres de mises à l'écart, affichages informatifs et décontamination notamment).

Malgré une trentaine de cas de suspicion de contamination, **aucune des personnes retenues placées sous la surveillance de la PAF n'a été testée positive au coronavirus entre le 16 mars et le 2 juin**. Les policiers font cependant état de retenus ayant feint des symptômes pour essayer d'être libérés, la rétention et l'éloignement hors de France de personnes symptomatiques ayant été proscrit.

**Le CRA de Paris-Vincennes, qui relève de la préfecture de police de Paris, fait figure d'exception, avec dix contaminations** : au 15 avril, trois personnes partageant la même chambre y avaient été testées positives à la covid-19, sept autres personnes, asymptomatiques, ayant été testées positives après un dépistage effectué sur l'ensemble de la population retenue<sup>1</sup>.

Au total, malgré certaines difficultés d'organisation en raison des contraintes pesant sur les personnels (arrêts de travail pour maladie, éventuellement préventifs pour les personnes fragiles, et autorisations d'absence pour garde d'enfants), la mission note que la **continuité du service dans les centres a été assurée grâce à une réorganisation des effectifs de police combinée à la baisse du nombre de personnes retenues**, de centres ouverts, et de transferts à effectuer.

---

<sup>1</sup> Parmi ces dix personnes, six ont été libérées et orientées vers des centres de l'ARS consacrés aux personnes précaires contaminées et quatre ont été maintenues au CRA après refus de l'ARS et avis de la préfecture. Saisi de la situation spécifique des étrangers retenus au CRA de Vincennes, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a enjoint le 15 avril aux autorités administratives compétentes d'exclure ce centre comme lieu d'exécution des futures mesures de placement en rétention, d'isoler, de confiner, et de maintenir l'accès aux soins des personnes symptomatiques, et enfin d'orienter les personnes testées positives au covid-19 vers un centre de l'Agence régionale de Santé (ARS) après avoir levé leur rétention. Cette ordonnance n'a cependant fait l'objet que d'une exécution partielle par le préfet de police, décision que le juge des référés, à nouveau saisi, a validée s'agissant de certains retenus atteints de la covid-19 mais particulièrement dangereux, et que l'ARS refusait d'accueillir dans un centre de soins.

La mission salue également le ciblage dont les personnes sortant de prison ou susceptibles de représenter une menace pour l'ordre public ont fait l'objet, et les négociations entamées avec les pays de destination dans un contexte rendant difficile leur éloignement. Elle note, en revanche, que le respect des droits des retenus a considérablement pâti de l'absence sur site des acteurs chargés de leur assistance juridique et matérielle – la plupart n'offrant que certains services, et à distance. De même, la brusque suspension des visites pendant cette période a parfois été mal acceptée. À cet égard, il paraît souhaitable que les modalités d'exercice de leurs droits par les retenus reviennent au plus vite à la normale, si elles sont compatibles avec un strict respect des « gestes barrières », comme cela semble bien être le cas.

### **Les principales propositions de la mission de suivi**

**Proposition n° 1** : Assurer la sécurisation périmétrique des établissements pénitentiaires afin de réduire les projections et les trafics en prison.

**Proposition n° 2** : En cas de retour de la pandémie, faire bénéficier le personnel pénitentiaire du dispositif d'accueil des enfants dans les écoles compte tenu des impératifs de continuité du service.

**Proposition n° 3** : Poursuivre la production de masques dans les ateliers pénitentiaires afin de répondre aux besoins de l'administration pénitentiaire et des services judiciaires et de contribuer à la souveraineté nationale dans ce domaine.

**Proposition n° 4** : Relancer au plus vite les activités d'enseignement et de formation dans les lieux de privation de liberté, notamment pour les mineurs, grâce à la mobilisation de l'administration pénitentiaire, de l'éducation nationale et des conseils régionaux.

**Proposition n° 5** : Réfléchir à la possibilité de faire recruter des enseignants par l'administration pénitentiaire et la PJJ dans le but de dispenser un enseignement tout au long de l'année civile.

**Proposition n° 6** : Prendre en compte les besoins des SPIP en matière de travail à distance dans le cadre de la numérisation de la justice.

**Proposition n° 7** : Faciliter le maintien du lien entre les détenus et leur famille en déployant des parloirs par visioconférence et en accordant la gratuité des communications téléphoniques aux mineurs.

**Proposition n° 8** : Pour améliorer les conditions de détention et éviter le retour de la surpopulation carcérale, poursuivre le programme de construction de nouvelles places de prison et préférer les peines alternatives aux courtes peines d'emprisonnement.

**Proposition n° 9** : Élaborer un plan de continuité du dispositif national d'asile pour éviter une interruption en cas de nouvelle crise sanitaire.

## LIEUX DE CULTES ET CÉRÉMONIES RELIGIEUSES

La mission de suivi a souhaité porter une attention particulière à l'exercice des cultes, compte tenu des contraintes inédites imposées par la situation sanitaire résultant de l'épidémie de covid-19.

Elle a auditionné, à cet effet, au cours de la semaine du 11 mai dernier, les représentants des principaux cultes présents en France, à savoir, la Conférence des évêques de France, le Conseil français du culte musulman, la Fondation protestante de France ainsi que le Consistoire central israélite de France.

Ces travaux ont déjà donné lieu à une communication en commission des lois en date du 20 mai au cours de laquelle le président Philippe Bas a souhaité alerter le Gouvernement sur l'urgence de procéder à un déconfinement religieux tant au sein des lieux de culte que dans les établissements publics tels que les prisons, les hôpitaux et centres médico-sociaux<sup>1</sup>.

### I. L'IMPACT DU CONFINEMENT SUR L'EXERCICE DES CULTES : UNE ADAPTATION EXEMPLAIRE À DES RESTRICTIONS INÉDITES

#### A. DES RESTRICTIONS INÉDITES D'ACCÈS AUX LIEUX DE CULTES ET À L'ORGANISATION DES CÉLÉBRATIONS CULTUELLES COLLECTIVES

**La mise en œuvre des mesures de distanciation physique ainsi que de confinement, visant à lutter contre l'épidémie de la Covid-19, ont fortement impacté l'exercice des cultes.**

Parallèlement à la mise en place de mesures nationales de confinement et de limitation des déplacements individuels, **des dispositions réglementaires spécifiques ont régi l'exercice des cultes et ont restreint l'accès aux lieux de culte et l'organisation des cérémonies cultuelles collectives.**

Conformément à l'arrêté du 15 mars 2020 du ministre de l'intérieur, *« les établissements de culte (...) sont autorisés à rester ouverts. Tout rassemblement ou réunion de plus de vingt personnes en leur sein est interdit jusqu'au 15 avril 2020, à l'exception des cérémonies funéraires »*<sup>2</sup>. Il a, par la suite, été modifié par le décret du 23 mars afin de permettre les cérémonies

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse du président Philippe Bas au nom de la commission des lois du Sénat, publié le 20 mai 2020, « La commission des lois souhaite que le Gouvernement autorise le déconfinement progressif des lieux de cultes avec des consignes claires ».

<sup>2</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 15 mars 2020 complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus Covid-19.

funéraires : « *Les établissements de culte, relevant de la catégorie V, sont autorisés à rester ouverts. Tout rassemblement ou réunion en leur sein est interdit à l'exception des cérémonies funéraires dans la limite de vingt personnes* »<sup>1 2</sup>.

Ainsi, à compter de cette date et jusqu'à l'édiction de mesures permettant un déconfinement, si les cérémonies collectives - à l'exception des rites funéraires - n'ont pu être célébrées, **aucune disposition réglementaire n'interdit pour autant les célébrations individuelles et l'accès individuel aux lieux de culte.**

## **B. UNE ADAPTATION EXEMPLAIRE DES DIFFÉRENTS CULTES AUX NÉCESSITÉS SANITAIRES**

### **1. Une gestion des lieux de culte conforme à la réglementation nationale**

Il ressort des auditions menées par la mission de suivi que, dans la pratique, **les ministres des différents cultes ont souvent mis en œuvre des mesures plus restrictives** que celles prescrites par les décrets précités au cours du confinement. En effet, bien que **la fermeture des lieux de culte** n'ait pas été ordonnée par les autorités publiques, **nombre d'entre eux ont été fermés à l'initiative des autorités cultuelles**, parfois avant même la mise en œuvre du confinement.

#### **Mise en œuvre des mesures de fermeture des lieux de culte en fonction des cultes**

Les différents ministres du culte et les gestionnaires des lieux de culte ont adopté des **positions différentes pour s'adapter à la situation épidémique et respecter les mesures réglementaires édictées nationalement.**

Ainsi, dès le 13 mars, le Conseil français du culte musulman a ordonné la fermeture des mosquées à compter du dimanche 15 mars et jusqu'à nouvel ordre.

Concernant les lieux de culte catholiques, tous les diocèses n'ont pas adopté les mêmes règles et des différences ont pu être constatées à l'intérieur d'un même diocèse dans les pratiques des ministres locaux du culte. À titre d'exemple, au sein du diocèse de Paris, si de nombreuses églises sont demeurées ouvertes, d'autres ont en revanche fermé, notamment en raison de l'absence de personnes susceptibles d'assurer le gardiennage des lieux et de veiller au respect des mesures réglementaires. Toutefois, l'ensemble des célébrations collectives et messes dominicales, à l'exception des célébrations funéraires, a été suspendu dans tous les diocèses (*cf. supra*).

<sup>1</sup> Article 8 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

<sup>2</sup> Les établissements recevant du public (ERP) sont classés par type en fonction de leur activité ou de leur nature. La catégorie V correspond à celle des lieux de culte.

Pour leur part, les temples protestants ont, de manière générale, été fermés, à l'exception des églises protestantes d'Alsace.

Le 13 mars, un communiqué de la métropole grecque orthodoxe de France à destination des communautés grecques orthodoxes de France a appelé à la fermeture jusqu'à nouvel ordre des lieux de culte dont elle a la charge.

De la même manière, le Grand Rabbin Haïm Korsia a annoncé le 15 mars la fermeture de toutes les synagogues à compter du 18 mars.

Enfin, les lieux de culte bouddhistes ont, eux aussi, fermé, à des dates diverses comprises entre le 2 et le 18 mars.

**La mission de suivi salue les mesures mises en œuvre par les différents ministres du culte et gestionnaires des lieux de culte** visant à prévenir les risques sanitaires **ainsi que leur réactivité** face à l'évolution de la situation épidémique nationale.

En outre, la mission de suivi relève qu'à de rares exceptions, **les consignes édictées par les représentants nationaux des différents cultes semblent avoir été globalement respectées sur le plan local** par les gestionnaires des différents établissements culturels. **Les gestionnaires des lieux de culte ont organisé de façon autonome l'application des mesures de confinement**, sous le pilotage étroit et après l'édition de recommandations issues des instances nationales de chacun des cultes.

## **2. La tenue des cérémonies religieuses autorisées par les différents cultes dans le respect des prescriptions sanitaires**

Les auditions des représentants des cultes ont révélé **l'impact de l'état d'urgence sanitaire sur l'organisation des cultes, les difficultés rencontrées ainsi que les adaptations décidées pour assurer la continuité des activités culturelles et célébrations collectives autorisées** au cours des différentes phases du confinement, en particulier les célébrations funéraires.

Elles ont montré que **les ministres des cultes se sont rapidement adaptés aux besoins qu'imposait la situation sanitaire** depuis le début des mesures de confinement **tout en assurant la continuité des activités culturelles nécessaires aux concitoyens.**

En effet, **si certaines formes de célébrations ont connu une interruption totale, d'autres**, comme les cérémonies funéraires, **ont pu se poursuivre et ont même connu une forte hausse** en raison des conséquences de l'épidémie de la covid-19.

Aussi, **les représentants des cultes auditionnés n'ont pas fait part de difficultés dans la conduite des cérémonies d'obsèques**, celles-ci s'étant principalement déroulées au cimetière. Il a, par ailleurs, été indiqué à la mission de suivi que la tenue des cérémonies d'obsèques a **permis aux**

différents cultes d'adapter leurs fonctionnement et rituels aux nouvelles mesures sanitaires qu'exigeait la situation sanitaire, en vue de la reprise d'autres cérémonies.

La mission de suivi salue ces efforts d'adaptation entrepris par les différents ministres du culte afin de permettre la continuité des cérémonies funéraires pour les fidèles.

Au surplus, les représentants des différents cultes auditionnés ont été attentifs à l'adhésion des fidèles aux mesures sanitaires et ont fait de remarquables efforts de pédagogie afin d'éviter que des difficultés ne se produisent lors des cérémonies funéraires ou au sein des établissements de culte.

Enfin, la mission de suivi a remarqué que, dans l'ensemble, les représentants des cultes saluaient **la fréquence des relations et de l'accompagnement étatique sur le plan national comme local** afin de mener à bien le confinement religieux.

À titre d'exemple, le président de la République a réuni la Conférence des responsables du culte de France, le 21 avril, avec le ministre de l'intérieur, en charge des cultes, afin d'échanger sur la situation des cultes en France, ainsi que sur le calendrier et les modalités du déconfinement religieux.

Les auditions menées par la mission de suivi ont fait apparaître que **l'échelon local a été déterminant dans l'accompagnement des gestionnaires des lieux de culte** face à la mise en œuvre du confinement et aux évolutions entourant l'exercice des cérémonies religieuses collectives. **Les maires semblent avoir été, en règle générale les interlocuteurs privilégiés, à l'échelon local, des gestionnaires des lieux de culte** et avoir établi avec ces derniers des relations constructives.

### **3. Le déploiement de nouveaux moyens numériques afin de faciliter l'accès aux cultes**

Afin de pallier cette fermeture des lieux de cultes et en réponse à une demande des ministres du culte, **une solution alternative a été développée en collaboration avec le ministère de l'intérieur au travers d'un numéro vert d'information et d'écoute spirituelle** des Cultes. Les représentants des différents cultes ont relayé **le succès de cette initiative reposant sur des techniques numériques nouvelles**.

Cette innovation a également **permis de maintenir un lien avec les personnes dans des lieux plus difficiles d'accès comme les prisons ou les hôpitaux et centres médico-sociaux**, au sein desquels les activités d'aumônerie ont été interdites ou fortement restreintes en raison de l'épidémie.

### **Déploiement d'un dispositif téléphonique d'écoute et de soutien spirituel au cours du confinement**

Les différents cultes ont mis en place des moyens technologiques, notamment **des lignes d'écoute spirituelle** au cours du confinement, afin de conserver un lien avec les fidèles malgré les obligations de distanciation physique imposées par les mesures de confinement et la situation sanitaire nationale.

Au cours d'une audioconférence avec le Président de la République au début du confinement, les représentants des principaux cultes de France ont adopté une **position commune demandant le développement d'une plateforme nationale destinée à mettre en relation les fidèles désirant être mis en contact avec une personne susceptible d'assurer une écoute et un soutien spirituels.**

Le président de la République a demandé au **ministre de l'intérieur de coordonner le développement de celle-ci.**

**A été privilégié le développement une ligne d'écoute par culte consacrant le principe d'un numéro national différent pour chacun d'eux, tout en laissant une grande latitude aux ministres du culte dans l'organisation et la mise en œuvre de ce dispositif.**

Dans ce cadre, chacun des principaux cultes a mis en œuvre un dispositif téléphonique d'écoute qui est accessible, depuis la fin du mois de mars :

- soit directement par le numéro propre à chaque culte ;
- soit par le numéro vert d'information sur l'épidémie de la covid-19 déployé par le Gouvernement (0 800 130 000) ;
- soit par l'intermédiaire des équipes des établissements pénitentiaires ou de santé qui disposent des coordonnées de chacun des cultes participant au dispositif.

**Ainsi, l'église orthodoxe, le culte juif, le culte protestant, le culte musulman, l'église catholique ainsi que le bouddhisme ont disposé d'une ligne téléphonique propre, pour la durée du confinement et accessible pour toute personne infectée ou non à la covid-19, quel que soit son lieu de résidence ou de domiciliation.**

À titre d'exemple, la conférence des évêques de France a annoncé que ce dispositif avait bénéficié à près de 4 000 fidèles durant le confinement, ce qui témoigne du **succès de cette initiative.**

Il est important **qu'une réflexion soit engagée sur la pérennité de ces moyens** technologiques nouveaux qui ont prouvé leur utilité pendant le confinement mais aussi lors des tâtonnements du déconfinement « religieux » en différents lieux.

## II. LE DÉCONFINEMENT RELIGIEUX : DES DIFFICULTÉS ET POINTS DE VIGILANCE PROGRESSIVEMENT RÉSOLUS

### *A. UN FLOU CALENDRAIRE LONGTEMPS PERSISTANT MALGRÉ LES FORTES REVENDICATIONS POUR UN DÉCONFINEMENT RELIGIEUX*

Malgré le déconfinement progressif de certaines activités et la levée d'une partie des mesures restrictives de la liberté de circulation à compter du 11 mai, **les établissements religieux sont restés soumis à des limitations importantes de leurs activités culturelles et à l'interdiction de rassemblement** de plus de dix personnes.

**Le maintien des restrictions à l'exercice du culte est apparu en décalage** compte tenu des évolutions réglementaires permettant la réouverture d'autres catégories d'établissements recevant du public et dont la proportionnalité du maintien d'interdictions aussi générales et absolues au regard de l'évolution de la situation sanitaire.

Ainsi, **le calendrier de déconfinement des lieux de culte** proposé par le Gouvernement, initialement fixé à la mi-juin, **a essuyé de nombreuses critiques** :

- en raison de **son articulation jugée peu optimale avec le calendrier des fêtes religieuses des différents cultes** entre la fin du mois de mai et le début du mois de juin ;

- en raison de **sa survenue tardive par rapport au déconfinement d'autres lieux commerciaux ou culturels**.

En effet, dans le contexte du déconfinement national, **différents représentants des cultes ont manifesté**, lors des auditions, **leur volonté d'organiser des célébrations** ainsi que **leur mécontentement au vu du calendrier gouvernemental du déconfinement religieux**. À cet égard, les propositions calendaires du Gouvernement ont par la suite évolué. Si, dans un premier temps, le ministère de l'intérieur a annoncé un déconfinement culturel pour la mi-juin, il a adopté, par la suite, **une position calendaire plus floue** oscillant entre le 29 mai et le 4 juin.

Par la suite, **une ordonnance rendue par le Conseil d'État le 18 mai a permis une clarification du calendrier du déconfinement religieux puisqu'elle a enjoint l'État**, sous huitaine, **d'édicter de nouvelles mesures moins restrictives permettant un déconfinement progressif des lieux de cultes**<sup>1</sup>. Le Conseil d'État, en effet, a estimé que **la fermeture générale et absolue des lieux de culte n'était pas proportionnée à l'évolution de la situation sanitaire**, notamment en raison des fortes restrictions que cette fermeture emportait sur **la liberté fondamentale d'exercice du culte**.

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, juge des référés, ordonnance n° 440366 et suivantes, 18 mai 2020.

La mission de suivi a salué cette décision, reflet d'une interrogation partagée par beaucoup de concitoyens, qui a permis tant d'accélérer le déconfinement religieux que d'assurer une plus grande cohérence entre les différentes mesures gouvernementales organisant le déconfinement du pays.

À la suite des auditions, **le président Philippe Bas a déploré**, lors d'une communication en commission des lois le 20 mai, **le flou calendaire durable du Gouvernement alors que des consultations avec la conférence des responsables de culte en France avaient eu lieu** et que les représentants des cultes avaient alerté des besoins des fidèles.

Enfin, un décret du Premier ministre a été publié le 22 mai afin de répondre à l'injonction du Conseil d'État et à remplacer les dispositions contestées interdisant de manière générale et absolue la tenue des cérémonies religieuses collectives dans les établissements culturels<sup>1</sup>. Ce décret :

- **prévoit qu'à compter du 20 mai, « les établissements de culte relevant du type V sont autorisés à recevoir du public » à condition de respecter des conditions sanitaires strictes**, notamment le port du masque obligatoire pour toute personne âgée de plus de onze ans ;

- **habilite, également, les préfets**, après mise en demeure restée sans suite, à **édicter des mesures individuelles plus restrictives** visant à interdire l'accueil du public dans les établissements de culte au sein desquels les mesures sanitaires ne sont pas respectées.

Après avoir alerté le Gouvernement sur l'urgence de la mise en œuvre pratique du déconfinement « religieux », **la mission de suivi note avec satisfaction l'édiction de ce décret organisant le déconfinement religieux.**

#### ***B. DES MODALITÉS DE DÉCONFINEMENT CONCERTÉES ET DESTINÉES À ASSURER UNE CONCILIATION ENTRE LA LIBERTÉ RELIGIEUSE ET LES MESURES SANITAIRES***

**Les représentants des cultes entendus par la mission de suivi ont fait part de leurs stratégies et de propositions concrètes pour assurer un déconfinement « religieux » permettant de concilier le libre exercice individuel du culte et la préservation de l'ordre public sanitaire**, tout en tenant compte des spécificités de chacun des cultes.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-618 du 22 mai 2020 complétant le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Ainsi, les représentants du culte ont exposé à la mission de suivi :

- les dispositions prises pour **adapter l'ouverture des lieux de culte et le fonctionnement des cérémonies collectives** au quotidien en période de déconfinement (stratégie de déconfinement religieux et priorisation de cérémonies) ;

- les dispositions particulières susceptibles d'être prises afin **d'assurer la protection sanitaire des fidèles pendant la période de déconfinement** (port du masque, désinfection des locaux, distanciation physique et réduction des effectifs).

**L'ensemble des représentants des cultes auditionnés avaient présenté des propositions d'adaptation qui témoignaient de leur préparation à une réouverture partielle des lieux de culte aux rassemblements et cérémonies religieuses sous des conditions sanitaires strictes.**

Néanmoins, ils ont insisté devant la mission de suivi sur **la nécessité de consignes claires et précises de la part des autorités nationales et d'un dialogue suivi avec l'ensemble des acteurs institutionnels**, que la mission de suivi a relayé.

Dès lors, la mission de suivi a été particulièrement attentive à l'accompagnement assuré par les pouvoirs publics auprès des différents ministres des cultes afin de mettre en œuvre le déconfinement religieux. La mission de suivi a relevé que **les demandes des différents cultes de concours devant être apportés par les autorités publiques nationales et locales** afin d'assurer un déconfinement préservant l'ordre public **ont été dans l'ensemble satisfaites.**

En la matière, **le Gouvernement a préféré la voie du dialogue** avec les différents représentants des cultes présents en France puisqu'en parallèle de la publication du décret précité autorisant la réouverture des lieux de culte aux cérémonies de plus de dix personnes sous conditions sanitaires (*cf. supra*), le ministre de l'intérieur a édicté **une série de recommandations générales préconisant les mesures de préventions nécessaires à l'organisation des cérémonies cultuelles élaborée en collaboration avec les représentants des cultes**<sup>1</sup>.

Enfin, des initiatives des collectivités territoriales se sont multipliées pour accompagner les différents acteurs cultuels afin de les doter du matériel nécessaire à la mise en œuvre du déconfinement religieux (distribution de masques, de gel hydro-alcoolique). À titre d'exemple, la région Ile-de-France a offert des masques aux aumôniers religieux de la région à la fin du mois d'avril.

---

<sup>1</sup> *Recommandations générales du ministère de l'intérieur en matière de lutte contre la pandémie de SARS-COV-2 lors des cérémonies cultuelles, en date du 22 mai 2020.*

## C. LES DIFFICULTÉS ENTOURANT LE DÉCONFINEMENT DES FONCTIONS D'AUMÔNERIE RELIGIEUSE

Il ressort également des auditions menées par la mission de suivi que des **difficultés ont été rencontrées par les ministres du culte dans l'exercice des fonctions d'aumônerie**, notamment dans les prisons ainsi que dans les hôpitaux et établissements médico-sociaux, au cours du confinement, bien qu'elles **demeurent localisées**.

### Les fonctions d'aumônerie au sein des établissements publics

Conformément à la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, les pouvoirs publics sont **chargés de permettre à chacun de pratiquer librement son culte, y compris au sein d'un établissement public fermé ou d'un internat**. Pour ce faire, les pouvoirs publics ont mis en place des aumôneries dans certains lieux tels que les hôpitaux, les prisons, les armées, ou encore les aéroports.

C'est pourquoi, bien que toute subvention à un culte soit interdite, il est possible d'inscrire « *auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons* »<sup>1</sup>.

Les fonctions d'aumônerie sont assurées par l'ensemble des principaux cultes présents en France. Ces derniers sont responsables de l'organisation de l'aumônerie, sous le pilotage de la direction des établissements au sein desquelles les fonctions d'aumônerie sont exercées.

### 1. L'exercice complexe des fonctions d'aumônerie au cours du confinement

Pendant le confinement **les aumôneries** au sein des lieux tels que les prisons, les hôpitaux et établissement médico-sociaux, de même que les armées et les aéroports, **ont connu des profonds bouleversements pouvant aller jusqu'à une interdiction totale de leurs activités**.

En effet, **les aumôniers au sein des établissements pénitentiaires ont vu leurs activités suspendues** dès le 18 mars, et ce jusqu'à la mise en place progressive d'un déconfinement de certaines activités à partir du 11 mai.

De la même façon, **l'accès aux aumôniers dans les hôpitaux et établissements de santé a été conditionné à des appréciations locales variables des différentes directions hospitalières et d'établissements médico-sociaux** résultant en de fortes inégalités entre les citoyens.

---

<sup>1</sup> Article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

En outre, **les fonctions d'aumônerie exercées au sein des armées ainsi que des aéroports ont également été réduites, voire arrêtées, après l'édiction des mesures nationales de confinement.**

**La mission de suivi s'est inquiétée des obstacles rencontrés par les aumôniers dans l'exercice de leurs missions traditionnelles, ces derniers faisant parfois l'objet d'une interdiction générale et absolue d'entrer dans certains lieux, alors qu'il eut toujours été possible de se border à restreindre leurs activités et de les conditionner au respect de mesures sanitaires strictes.**

Aussi, **la difficulté de créer une ligne d'écoute sécurisée et accessible pour l'ensemble des détenus a été signalée par certains ministres du culte auditionnés par la mission de suivi. L'ensemble des acteurs ont fait part de leur satisfaction dans leurs relations avec l'administration pénitentiaire, qui ont permis de trouver rapidement des solutions alternatives** afin que les détenus exercent leur liberté religieuse, malgré la situation épidémique nationale.

Le rapporteur a rappelé avec préoccupation, lors d'une communication en commission des lois, **les conséquences de ces difficultés tant la présence des aumôniers est un facteur d'apaisement dans les prisons mais également une nécessité pour accompagner certains fidèles dans les établissements médicalisés.**

## **2. Le difficile déconfinement des aumôneries dans les établissements publics**

Bien que l'ordonnance précitée du Conseil d'État ait enjoint au Gouvernement de procéder à une réouverture des lieux de cultes et non des aumôneries dans différents établissements publics, **la mission de suivi a été vigilante sur les mesures mises en œuvre par le Gouvernement afin d'assurer le déconfinement des fonctions d'aumônerie.**

La mission de suivi a **alerté sur la nécessité de prendre des mesures facilitant l'accès des aumôniers à ces fidèles ne pouvant se rendre dans les établissements de culte afin de rendre pleinement effectif le déconfinement religieux et d'assurer une égalité des citoyens dans l'exercice de leurs libertés religieuses.**

Depuis lors, la mission de suivi note que **les fonctions d'aumônerie ont progressivement repris un rythme et des activités plus habituels au cours de la période de déconfinement, dans le strict respect des mesures sanitaires nécessaires.**

## LES TERRITOIRES, ACTEURS ESSENTIELS DE LA CRISE SANITAIRE

L'épidémie de covid-19 et ses conséquences ont confronté les territoires à des situations inédites.

En leur qualité de co-rapporteurs du volet de la mission de suivi consacré à la fonction publique, aux collectivités territoriales ainsi qu'à l'administration territoriale de l'État, **Françoise Gatel et Pierre-Yves Collombat ont concentré leurs travaux sur les difficultés d'accès aux services publics générées par la crise sanitaire et sur les réponses territoriales face à celle-ci.**

Leur examen a d'abord porté sur les réponses territoriales des services publics dans les premiers temps de la crise avant de se focaliser, à mesure que le confinement prenait progressivement fin, sur la préparation et la mise en œuvre de la sortie du confinement. L'objectif de ces travaux a été de retracer la mise sous tension des services occasionnée par la crise sanitaire, mais également **d'identifier les marges d'amélioration insuffisamment exploitées dans la préparation du déconfinement.**

Le champ des investigations portait sur trois domaines de l'action publique : la gestion des agents publics<sup>1</sup> durant la crise sanitaire ; la réaction des collectivités territoriales à celle-ci ; les actions menées par les services déconcentrés de l'État, dans les territoires, pour faire face à cette crise sanitaire.

Dans cette perspective, les co-rapporteurs ont souhaité examiner les situations concrètes qui se sont présentées dans des territoires aux caractéristiques différentes. Ils ont donc choisi de s'intéresser plus particulièrement au cas de quatre départements :

- la Seine-Saint-Denis, département urbain ayant connu un nombre important de contaminations ;
- les Vosges et le Morbihan, deux départements ruraux, ayant fait face aux premiers « foyers épidémiques » sur le sol français ;
- la Martinique, collectivité d'outre-mer dont la situation géographique et institutionnelle permet d'étudier les difficultés spécifiques

---

<sup>1</sup> Les co-rapporteurs n'ont pas eu pour ambition d'étudier de façon exhaustive la situation de l'ensemble des agents publics. Ainsi, les cas de la fonction publique hospitalière ou des agents relevant de services publics tels que ceux de la justice ou de l'éducation nationale ne sont pas évoqués dans ce volet de la mission de suivi.

liées à la situation des outre-mer, notamment leur insularité<sup>1</sup> et leur éloignement.

Pour chacun de ces territoires, un panel d'acteurs regroupant services de l'État (préfet et secrétaire général de la préfecture), représentants de services publics en tension (délégués territoriaux ou régionaux de la Poste) et élus de terrain (associations départementales des maires et associations départementales des maires ruraux) a été entendu. Des acteurs nationaux ont également été auditionnés, afin d'éclairer l'approche territoriale retenue par les décisions prises au niveau national.

Au total, les co-rapporteurs ont ainsi procédé à **23 auditions**.

*Ils ont enfin fait appel, par un courrier en date du 8 avril 2020, à l'ensemble de leurs collègues sénateurs afin d'obtenir de leur part des remontées de terrain sur les difficultés rencontrées au cours de la crise.*

**Il résulte de l'ensemble de ces travaux le constat d'une architecture territoriale de l'État solide, mais perfectible.** Si la réactivité de l'ensemble des acteurs a permis de maintenir dans l'ensemble la continuité d'accès aux services publics, la réponse à la crise a pâti d'un manque d'unité, d'organisation et d'anticipation.

**Une situation de crise globale, à la fois sanitaire, économique et sociale, appelait nécessairement une réponse globale, dont les co-rapporteurs constatent qu'elle a parfois fait défaut.**

*Approfondissant leurs premiers constats et réflexions évoqués à l'occasion du deuxième rapport d'étape de la mission de suivi<sup>2</sup>, ils proposent ainsi, par-delà l'extrême diversité des situations, quelques principes d'organisation garantissant une réponse plus efficace face aux situations de crise.*

## **I. UNE FORTE MOBILISATION DES SERVICES PUBLICS TERRITORIAUX FACE À LA CRISE**

### **A. LES SERVICES DE L'ÉTAT ONT GLOBALEMENT MONTRÉ LEUR RÉACTIVITÉ**

#### **1. Malgré un sérieux défaut d'anticipation, les agents publics ont démontré leur adaptabilité**

Face à une crise sanitaire dont les effets sur les services publics n'avaient pas été prévus, **les agents publics ont fait preuve d'une grande réactivité.**

---

<sup>1</sup> À l'exception de la Guyane.

<sup>2</sup> Voir le « Deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire » de la mission de suivi, pp. 89 à 104.

La réalisation et le déploiement en urgence des plans de continuité de l'activité (PCA) puis des plans de reprise d'activité (PRA) et la diffusion mal préparée du télétravail montrent néanmoins qu'un effort d'anticipation doit être mené dans la perspective des situations de crise à venir.

Auditionnés par les co-rapporteurs, les syndicats de la fonction publique ont estimé que **le basculement vers le télétravail a souvent été « improvisé »**, alors même que ce mode d'organisation est générateur de difficultés en termes de management, de cohérence du collectif de travail et de traitement des données sensibles. À cet égard, il est regrettable qu'un décret précisant l'encadrement de la pratique du télétravail dans la fonction publique<sup>1</sup>, pris en application des dispositions de l'article 49 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, n'ait été adopté que le 5 mai 2020. **La diffusion pour le moins limitée des outils et matériels informatiques appropriés auprès des agents publics démontre l'impréparation de nombreux services face à cette crise sanitaire.**

Les syndicats de la fonction publique ont également souligné **l'insuffisante coordination des différents PCA**, génératrice de potentielles inégalités de traitement. Par ailleurs, lorsqu'ils avaient été préparés, les PCA ont souvent été élaborés pour faire face à des crises ponctuelles (événements météorologiques, inondations, pannes informatiques, *etc.*) ne nécessitant pas de réorganisation des services sur plusieurs semaines ou mois. Auditionné par les co-rapporteurs, Thierry le Goff, directeur général de l'administration et de la fonction publique, a reconnu que les PCA dans la fonction publique d'État ont été rédigés à divers moments (virus H5N1, inondations, *etc.*) et constituent autant de « *générations* » de plans disparates, dont la mise en œuvre est rendue d'autant plus complexe qu'ils ne prévoyaient pas toujours l'hypothèse d'une crise de cette durée.

**Malgré l'existence de certains documents généraux d'orientation<sup>2</sup>, aucun encadrement réel ne semble s'appliquer, dans les faits, à l'élaboration des PCA dans la fonction publique d'État.** Lors de son audition par la commission, Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, a ainsi reconnu qu'il existe « *un défaut de définition et d'assise juridique des plans de continuité de l'activité* »<sup>3</sup>.

Cette relative indétermination n'est pas nécessairement problématique : il n'est pas attendu de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) qu'elle se substitue aux ministères employeurs pour l'élaboration de leur PCA, dans la mesure où ces

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-524 du 5 mai 2020 modifiant le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

<sup>2</sup> Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) a ainsi publié en 2013 un « Guide pour réaliser un plan de continuité d'activité », document synthétique et opérationnel dont l'usage durant cette crise sanitaire a néanmoins semblé limité.

<sup>3</sup> Voir à cet égard le compte rendu de l'audition du 23 avril 2020, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200420/lois.html#toc6>.

derniers sont mieux au fait de leurs propres besoins et que les attributions de la DGAFP ne permettent pas un tel degré d'encadrement.

Néanmoins, les co-rapporteurs estiment qu'une réflexion de plus long terme gagnerait à être conduite, afin de favoriser l'émergence d'une culture commune du risque et de la gestion de crise parmi les agents de la fonction publique d'État. Cette réflexion pourrait aboutir à un document cadre produit par la DGAFP, en lien avec le SGDSN – qui a la charge de l'anticipation des crises au niveau national –, auquel se réfèreraient les directions des ressources humaines des ministères employeurs dans la définition de leur PCA respectif.

Il n'en demeure pas moins que ces PCA, au demeurant perfectibles, ont permis une adaptation rapide des services de l'État et ont contribué au maintien de la continuité des services publics durant le pic de la crise.

## 2. La réponse des services déconcentrés à la crise

### a) La réorganisation en interne

Les services déconcentrés de l'État ont procédé à une réorganisation en urgence de leurs services dès le déclenchement de la crise sanitaire. D'une part, cette réorganisation a permis aux services déconcentrés de protéger leurs équipes : le préfet de Seine-Saint-Denis a ainsi précisé aux co-rapporteurs que la gestion de la crise mobilisait en présentiel, dans le cadre d'une rotation, 15 % des effectifs totaux de la préfecture, les autres assurant la gestion des affaires courantes en télétravail. D'autre part, la réorganisation des services a été conduite afin de répondre avec une plus grande réactivité à la crise. Ainsi, **les préfets auditionnés par les co-rapporteurs ont généralement mis en place des cellules de crise, destinées à centraliser les demandes et faciliter la remontée d'informations.**

À cet égard, la préfecture du Morbihan a modifié son organisation selon un modèle efficace, qu'il aurait paru utile de reproduire. Les principaux membres du corps préfectoral dans le département ont été chargés du suivi d'un nombre délimité de sujets. Au sein de la cellule de crise, un responsable a été désigné pour chaque domaine d'intervention, chargé de centraliser sollicitations et informations<sup>1</sup>. Grâce à cette organisation, faisant correspondre à chaque domaine un interlocuteur unique chargé d'apporter une réponse rapide, les procédures ont été simplifiées et fluidifiées.

---

<sup>1</sup> Le secrétaire général de la préfecture a été chargé de la gestion des plans de continuité d'activité (PCA) pour l'ensemble des services déconcentrés de l'État et du suivi de la filière agricole ; le sous-préfet de Pontivy a été désigné référent pour la gestion de l'hébergement et de l'accompagnement des familles de soignants ou d'autres personnels jugés indispensables ainsi que des problématiques sociales ; le sous-préfet de Lorient a été chargé du soutien au tissu économique dans le département. Par ailleurs, deux préfets en retraite, ainsi qu'un magistrat de la chambre régionale des comptes ont apporté leur aide, à titre bénévole, dans la communication et la lutte contre les conséquences économiques de l'épidémie.

*b) La réponse proprement dite des services déconcentrés*

Au-delà de leur réorganisation interne, les services déconcentrés de l'État ont apporté, dans les territoires étudiés par les co-rapporteurs, une réponse jugée satisfaisante dans l'ensemble. Elle a consisté en trois principales actions : **organiser, informer, accompagner**.

Les services de l'État se sont efforcés dans un premier temps d'offrir une **réponse aux défis logistiques posés par la crise sanitaire**. La production et l'acheminement de masques, s'ils ont pu constituer un point de tension avec les collectivités, ont également montré la réactivité des services déconcentrés de l'État. Les préfets de département auditionnés ont ainsi **transformé leurs services, selon les mots de certains, en « plateformes logistiques »**.

Dans les Vosges, département d'implantation d'usines de confection textile, les services de l'État ont pris l'initiative de structurer la filière textile du département afin de l'orienter vers la production de masques en tissu dits « *grand public* », permettant au 29 avril 2020 la distribution de 150 000 masques textiles homologués par semaine. Afin de faciliter la rencontre de l'offre et de la demande, la préfecture a également mis sur pied une plateforme de mise en relation, sous la forme d'une adresse électronique. Une initiative similaire a été menée dans le Morbihan, associant acteurs privés, services de l'État et collectivités territoriales au sein d'une « *usine invisible* » permettant d'unir les énergies du territoire pour fabriquer des masques de protection en tissu.

Par ailleurs, les premiers départements confrontés à la propagation de l'épidémie ont pu développer, avant l'instauration du confinement à l'échelle nationale, des **stratégies d'organisation de l'espace originales et territorialisées**.

**Une approche territorialisée de la gestion de l'épidémie de covid-19 :  
l'exemple du Morbihan**

Le Morbihan a connu des foyers épidémiques (« *clusters* ») avant l'adoption le 16 mars de mesures nationales de confinement. Il constitue à ce titre un exemple original de réponse de l'État territorial à la crise. L'organisation de l'espace a été différenciée selon le degré de gravité de l'épidémie dans les territoires visés.

De premiers cas de covid-19 ayant été recensés dans le département, un arrêté préfectoral est pris le 1<sup>er</sup> mars. Il délimite le premier foyer épidémique aux communes de Crach, Auray et Carnac et ordonne la fermeture pour 15 jours des établissements scolaires et périscolaires ainsi que les établissements d'accueil collectif. Un second arrêté est pris le même jour, interdisant les rassemblements collectifs de toute nature dans le département pour la même durée.

L'existence d'un autre foyer épidémique étant confirmée le 4 mars, un nouvel arrêté est pris le même jour, adjoignant au premier *cluster* la commune de Brec'h et délimitant le second *cluster* à la commune de Saint-Pierre-Quiberon. Deux arrêtés sont alors pris le 5 mars aux fins d'établir la méthode de lutte contre l'épidémie, fondée sur la définition de **trois cercles concentriques** :

- dans les communes appartenant aux « *clusters* », l'interdiction des activités ou rassemblements dans les lieux « *impliquant une promiscuité prolongée du public favorisant la transmission du virus* », limitativement énumérés, était reconduite et étendue, tandis qu'il était enjoint aux gestionnaires d'autres lieux ou activités d'apprécier le risque sanitaire posé par les rassemblements dont ils avaient la responsabilité<sup>1</sup> ;

- dans les communes appartenant à une zone de « *cordon sanitaire* » jouxtant chaque *cluster*<sup>2</sup>, tout rassemblement dans un établissement recevant du public était limité à la moitié de la capacité réglementaire autorisée<sup>3</sup> ;

- dans **le reste du département**, aucune mesure particulière liée à l'épidémie n'était adoptée.

Enfin, la préfecture effectuait, à partir des données fournies par l'agence régionale de santé (ARS), un suivi épidémiologique afin de prévoir toute évolution du périmètre de ces trois zones.

Dans l'hypothèse où un confinement partiel devait être instauré en fonction des évolutions de l'épidémie, **la reproduction de cette approche territorialisée pourrait être envisagée.**

La seconde mission des services déconcentrés de l'État a été **d'assurer l'information des populations et des élus.**

L'ensemble des préfets auditionnés ont indiqué maintenir un contact permanent avec les élus locaux *via* des réunions en visioconférence. Tenues sur un rythme au moins hebdomadaire, elles permettaient d'expliquer l'action des services déconcentrés de l'État et de faire remonter d'éventuelles difficultés. Lorsque des actes adoptés par des collectivités paraissaient poser problème, les préfets ont indiqué avoir privilégié **une approche conciliatrice par le dialogue avec les maires plutôt que l'exercice du contrôle de légalité, vu comme punitif.**

---

<sup>1</sup> Articles 4 et 5 de l'arrêté du préfet du Morbihan du 5 mars portant fixation de mesures dans les communes constituant un cluster Covid-19 dans le département du Morbihan.

<sup>2</sup> Les communes en question, situées dans le voisinage immédiat des foyers épidémiques, étaient les suivantes : Quiberon, Plouharnel, La-Trinité-sur-Mer, Saint-Philibert, Locmariaquer, Pluneret, Ploëmel, Erdeven, Loccal-Mendon, Sainte-Anne-d'Auray, Plumergat, Landaul et Pluvignier.

<sup>3</sup> Article 2 de l'arrêté du préfet du Morbihan du 5 mars 2020 portant réglementation des rassemblements dans certaines communes hors cluster.

Les associations d'élus locaux entendues ont souligné l'importance de ces réunions. **L'implication de l'ensemble des acteurs de l'État a cependant semblé parfois partielle**, les délégués départementaux ou directeurs généraux d'agences régionales de santé (ARS) n'étant pas systématiquement présents à ces réunions.

Par ailleurs, la gestion réussie d'une crise de cette ampleur repose en partie sur la **bonne information des populations**. Les préfets des Vosges et du Morbihan ont particulièrement souligné l'importance de cette communication de crise, qu'elle passe par les réseaux sociaux, la mise en place d'un accueil téléphonique dédié ou la création d'adresses mail spécifiques.

Enfin, la réponse des services déconcentrés de l'État s'est concentrée sur **l'accompagnement économique et social des populations touchées par les conséquences de l'épidémie de covid-19**.

Pour ne citer qu'un exemple en matière d'**accompagnement social**, les services de l'État en Martinique ont proposé deux initiatives en lien avec la société civile et la collectivité territoriale de Martinique dans le cadre du plan « *Sé yonn a lot* ».

La première visait à prévenir, dans le contexte du confinement des populations, les violences faites aux femmes. Une convention entre d'une part, deux associations spécialisées dans l'écoute des femmes en situation de détresse – l'union des femmes de Martinique et SOS Kriz – et d'autre part, les services de la préfecture, a permis, avec l'aide financière de l'État, la mise en place d'une plateforme d'écoute permanente, anonyme et gratuite<sup>1</sup>.

La seconde initiative avait pour objectif de lutter contre l'isolement que peut entraîner le confinement. Un plan d'action conjoint a été élaboré avec la collectivité territoriale de Martinique afin de maintenir un lien social et de prévenir l'isolement des personnes vulnérables, en particulier des personnes âgées et dépendantes.

---

<sup>1</sup> Pour plus de renseignements, la préfecture détaille cette initiative sur son site Internet, à l'adresse suivante : <http://www.martinique.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement-sante-publique/Sante/Informations-COVID-19/Se-yonn-a-lot-lutte-contre-l-isolement-et-les-violences-faites-aux-femmes>.

**Le plan de lutte contre l'isolement :  
une initiative originale associant services de l'État et collectivités territoriales**

Annoncé le 26 mars 2020 conjointement par la collectivité territoriale de Martinique (CTM) et la préfecture de Martinique, ce plan se décline en quatre axes.

Premièrement, le plan a pour objectif **d'atténuer la solitude des personnes vivant au sein d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)** en équipant les chambres des résidents, lorsque ce n'est pas déjà le cas, de téléphones, de postes de radio ou de télévisions. Ces équipements sont cofinancés par l'État et la CTM.

Le deuxième axe du plan vise à **accompagner les personnes isolées à domicile**. La CTM et l'État ont ainsi apporté leur soutien à la création d'une cellule d'appel dans chaque mairie, ainsi qu'aux initiatives de mairies visant à équiper les domiciles de personnes isolées en moyens de communication. Par ailleurs, le plan a eu pour but d'étendre les travaux menés par la cellule téléphonique d'écoute « *SOS Kriz* » aux cas de personnes isolées.

En troisième lieu, la préfecture de Martinique et la CTM ont apporté leur **soutien aux initiatives locales de lutte contre l'isolement** en renforçant l'accompagnement financier au tissu associatif luttant contre la précarité alimentaire et en finançant des projets citoyens de lutte contre l'isolement.

Enfin, une attention a été portée à la garantie de la continuité des soins et de l'accompagnement au domicile des personnes âgées ou dépendantes, notamment en reportant l'examen de renouvellements de prestations et en maintenant ces dernières pendant la durée du confinement.

*Source : collectivité territoriale de Martinique et préfecture de Martinique*

Par ailleurs, les services de l'État ont mis en place **divers mécanismes de soutien et d'accompagnement à l'économie**.

Sans détailler ici l'ensemble des dispositifs de soutien à l'économie mis en œuvre par les services déconcentrés de l'État à la suite des mesures nationales adoptées en la matière, les approches produisant les meilleurs résultats semblent reposer sur **l'association des acteurs concernés ainsi que sur une approche globale**, traitant les difficultés se présentant dans l'ensemble des secteurs économiques concernés.

La préfecture du Morbihan a ainsi réuni quinze groupes de travail thématiques, dans lesquels siégeaient des élus locaux, destinés à faire remonter les difficultés spécifiques rencontrées par chaque secteur d'activité (hôtellerie, agriculture, commerce de proximité, etc.)<sup>1</sup>. Cette organisation semble avoir porté ses fruits dans le secteur de la pêche, puisque la préfecture a apporté une réponse rapide à la chute d'activité du secteur par la mise sur pied d'un réseau de vente à domicile, permettant une reprise progressive de l'activité.

---

<sup>1</sup> *Source : préfecture du Morbihan.*

## B. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'INITIATIVE

### 1. Un soutien massif à l'économie

#### a) Le rôle déterminant des régions

Du fait de leur rôle de chef de file en matière économique, les régions ont joué un rôle de premier plan pour juguler les conséquences économiques du confinement. Cette action s'est déclinée en trois principaux axes.

Premièrement, **les régions ont massivement soutenu les initiatives menées au niveau national**, au premier rang desquelles la création d'un fonds national de solidarité mis en place par l'État auquel elles participent à hauteur de 500 millions d'euros.

Deuxièmement, elles ont **développé leurs propres outils afin de lutter contre les conséquences économiques de l'épidémie et du confinement**. Des dispositifs de financement complémentaires au fonds de solidarité ont ainsi été mis en place, associant généralement, autour des régions, des financeurs tels que la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) ou BpiFrance et d'autres collectivités territoriales.

À titre d'illustration, la région Grand Est s'est dotée d'une palette d'outils de financement et de soutien mis à disposition des entreprises de la région rencontrant des difficultés<sup>1</sup> :

- un **fonds de soutien à la trésorerie** des petites entreprises qui ne seraient pas couvertes par le fonds national de solidarité, baptisé « *Résistance* » et abondé à hauteur de 44 millions d'euros, a été constitué en collaboration avec la Banque des territoires et d'autres collectivités territoriales<sup>2</sup>. Il a permis d'offrir aux bénéficiaires<sup>3</sup> des avances de trésorerie, remboursables dans un délai d'un an ;

---

<sup>1</sup> Source : audition du président de la région Grand Est, M. Jean Rottner, le 11 mai 2020.

<sup>2</sup> Dans le détail, l'architecture du fonds était la suivante : la région et BpiFrance l'ont abondé à hauteur de 22 millions d'euros ; les 10 départements et 149 établissements publics de coopération intercommunale de la région l'ont également abondé, à hauteur de 2 euros par habitant résidant sur leur territoire. Une architecture similaire a été retenue pour le fonds « Covid résistance », mis en place au sein de la région Bretagne pour un montant total de 27,5 millions d'euros et déjà évoqué dans le cadre du « Deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire » de la mission de suivi du 29 avril 2020.

<sup>3</sup> Le montant du plafond des avances différait selon le type de bénéficiaires : les entreprises comptant 10 salariés ou moins pouvaient percevoir entre 5 000 et 10 000 euros ; lorsque l'activité d'une entreprise était jugée essentielle pouvaient en sus percevoir une prime à hauteur de 5 000 euros ; enfin, les associations pouvaient percevoir jusqu'à 30 000 euros.

- un **prêt « Rebond »**, à un **taux d'intérêt de 0 %** et une échéance de 7 ans, financé par la région et BpiFrance, a également apporté une solution aux petites et moyennes entreprises<sup>1</sup> ;

- une **plateforme de mise en relation** entre, d'une part, les collectivités territoriales rencontrant des besoins exceptionnels liés à l'épidémie de covid-19 et, d'autre part, des acteurs du secteur privé proposant des solutions innovantes a été créée notamment dans le but de soutenir l'activité de ces derniers<sup>2</sup> ;

- afin de faire émerger, à partir des besoins des acteurs du tissu économique local, un cadre stratégique de reprise économique et de sortie de crise, un **« Business Act »** en cours de préparation par les services de la préfecture de région et du conseil régional, sur la base d'une concertation de groupes de travail thématiques.

Enfin, au-delà de ces mesures d'application élargie, les régions ont également **soutenu certains secteurs particulièrement vulnérables**. Auditionné en tant que président de l'association Régions de France<sup>3</sup>, Renaud Muselier, président de la région Sud-PACA a par exemple affirmé son intention de soutenir le secteur de la culture en *« maintenant la totalité des budgets consacrés à la culture »*, puis en élaborant le plan *« Sud, terre de culture »*. Ce dernier repose pour l'essentiel sur un fonds doté de 5 millions d'euros visant à soutenir financièrement les filières des arts de la scène, de l'audiovisuel, des arts plastiques ainsi que des librairies indépendantes<sup>4</sup>.

#### *b) Le rôle d'appui du bloc communal et des départements*

Les communes et leurs groupements ont pleinement joué des outils à leur disposition pour soutenir l'économie de leur territoire pendant la période du confinement. Les **aides à l'immobilier d'entreprise** ont été amplifiées. Certains acteurs du bloc communal ont également souhaité activer le **levier fiscal**. C'est par exemple le cas de la métropole de Toulouse, qui a décidé d'alléger substantiellement la contribution foncière des entreprises, mais également la contribution sur la valeur ajoutée pour les *start-up* et la taxe locale sur la publicité extérieure. Par ailleurs, l'association des maires ruraux de France et le mouvement citoyen *« Bouge ton coq »* ont

---

<sup>1</sup> D'autres régions ont annoncé adopter des initiatives similaires : la Bretagne, dont le président a été auditionné par les co-rapporteurs, mais également l'Île-de-France, l'Auvergne-Rhône-Alpes ou encore l'Occitanie.

<sup>2</sup> Baptisée *« Plus forts Grand Est »*, cette plateforme est accessible à l'adresse suivante : <https://plusforts-grandest.fr/>.

<sup>3</sup> Audition commune de MM. André Laignel, premier vice-président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France et de Renaud Muselier, président de Régions de France, le 13 mai 2020, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200511/lois.html>.

<sup>4</sup> Délibération n° 20-191, adoptée le 10 avril 2020, tendant à la création d'un fonds d'urgence exceptionnel *« Pour que Provence-Alpes-Côte d'Azur demeure terre de culture »*, accessible à l'adresse suivante : <https://deliberation.maregionsud.fr/>.

décidé de lancer une souscription nationale pour aider les petits commerces, producteurs et artisans.

Le bloc communal et les départements ont également joué un **rôle d'appui et de relais des initiatives des régions**. Ainsi, les fonds d'avances remboursables créés par les régions ont pu être abondés par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et les départements, cette contribution différant selon les régions : en Bretagne ou dans le Grand Est, départements et EPCI étaient tenus de limiter leur contribution à deux euros par habitant résidant sur leur territoire respectif ; en Île-de-France, la clé de répartition des contributions semble avoir répondu à une logique différente<sup>1</sup>.

Si le rôle des EPCI dans les outils de financement offerts aux acteurs économiques n'a suscité aucun débat, celui des départements a pu soulever, au regard de leurs compétences strictement délimitées en matière économique, certaines questions. Leur contribution aux fonds créés par les régions a pu être **conditionnée au financement de projets directement liés à leurs compétences**, comme le tourisme par exemple<sup>2</sup>. Certains départements ont par ailleurs souhaité, face aux conséquences économiques de la crise sur leur territoire, apporter une réponse plus forte et monter leur propre outil de financement.

Les initiatives de cette nature n'ont pas nécessairement été accueillies favorablement, comme en témoigne le rappel le 5 mai 2020, par une circulaire de la ministre de la cohésion des territoires, Jacqueline Gourault, et du ministre en charge des collectivités territoriales, Sébastien Lecornu, du champ d'intervention économique des départements<sup>3</sup>. Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, saisi en référé par le préfet des Ardennes, a par exemple suspendu, par une ordonnance du 15 juin 2020, une délibération de la commission permanente du conseil départemental des Ardennes ayant pour objet de créer une « *contribution complémentaire au fonds de résistance pour soutenir la relance de l'activité* »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> La région d'Île-de-France et la Banque des Territoires ont contribué à hauteur de 25 millions d'euros chacune, la Métropole du Grand Paris à hauteur de 14 millions d'euros, la Ville de Paris à hauteur de 10 millions d'euros et les autres collectivités franciliennes pour près de 25 millions d'euros.

<sup>2</sup> Les présidents des régions de Bretagne et du Grand Est ont indiqué avoir mis en place de telles conditions.

<sup>3</sup> Circulaire du 5 mai 2020 de la ministre de la cohésion des territoires, Mme Jacqueline Gourault, et du ministre en charge des collectivités territoriales, M. Sébastien Lecornu, adressée aux préfets de région et de département, relative à l'intervention des collectivités locales en faveur des entreprises.

<sup>4</sup> TA de Châlons-en-Champagne, 15 juin 2020, ordonnance en référé n° 2000896, consultable à l'adresse suivante :

<http://chalons-en-champagne.tribunal-administratif.fr/A-savoir/Lettre-de-la-jurispudence/Demande-de-suspension-sur-defere-du-prefet-des-Ardennes>.

Auditionné en tant que président de l'Assemblée des départements de France, Dominique Bussereau s'était interrogé sur la pertinence d'une **application stricte du contrôle de légalité en la matière**<sup>1</sup>. Les interventions économiques des départements les ont ponctuellement amenés, dans un contexte d'urgence inédit, aux marges de leurs compétences. S'il n'est pas souhaitable qu'une telle intervention se déroule dans l'illégalité, le rôle inattendu des départements en matière économique pose la question des **délimitations actuelles de leur champ de compétences**.

Au-delà des réactions immédiates à la crise, le bloc communal sera vraisemblablement amené à jouer dans la relance économique un rôle de premier plan, dû à son poids dans la commande publique dans son ensemble. À cet égard, les mesures adoptées dans le cadre de l'ordonnance n° 2020-738 du 17 juin 2020 portant diverses mesures en matière de commande publique, prévoient des assouplissements bienvenus en la matière.

## 2. L'accompagnement en matière sociale

### *a) Les départements, fortement mobilisés en matière sociale*

Forts d'un **champ de compétences étendu en matière sociale**, les conseils départementaux ont pleinement assumé leur rôle lors de la crise sanitaire, pendant et après la période de confinement.

Le confinement des populations a d'abord touché les personnes vulnérables, dont la situation importe tout particulièrement aux départements du fait de leurs compétences. En ce qui concerne les personnes âgées dépendantes, l'ensemble des présidents de conseil départemental auditionnés ont regretté le défaut initial d'attention des agences régionales de santé (ARS) aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). C'est notamment le cas dans les Vosges, où les élus locaux se sont alarmés du **retard avec lequel l'ARS s'est intéressée à la situation sanitaire pourtant catastrophique de certains EHPAD** du département.

Une **gouvernance unifiée des établissements sociaux et médico-sociaux sous l'autorité des seuls conseils départementaux** aurait sans nul doute permis une meilleure gestion de la crise. Comme le propose le groupe de travail constitué auprès du Président du Sénat dans ses 50 propositions pour le plein exercice des libertés locales<sup>2</sup>, un pouvoir de

---

<sup>1</sup> Audition commune de MM. André Laignel, premier vice-président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France, et de Renaud Muselier, président de Régions de France, le 13 mai 2020.

<sup>2</sup> 50 propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales, rendues publiques le 2 juillet 2020. Ces propositions sont consultables à l'adresse suivante : [http://www.senat.fr/espace\\_presse/actualites/202006/50\\_propositions\\_du\\_senat\\_pour\\_le\\_plein\\_exercice\\_des\\_libertes\\_locales.html](http://www.senat.fr/espace_presse/actualites/202006/50_propositions_du_senat_pour_le_plein_exercice_des_libertes_locales.html).

tarification unique pour les établissements sociaux et médico-sociaux devrait être confié aux départements dans le domaine de l'autonomie des personnes, tandis que les présidents de départements détiendraient le pouvoir de nomination des directeurs de ces établissements.

**Proposition n° 1 : unifier la gouvernance des établissements sociaux et médico-sociaux sous l'autorité des conseils départementaux.**

Par ailleurs, les départements ont ponctuellement agi aux frontières de leurs compétences pour parer aux urgences sociales produites par le confinement. Ils ont ainsi joué un rôle de premier plan dans la **gestion des problèmes pratiques posés aux populations par le confinement**, souvent au-delà du strict champ de leurs compétences sociales. La fermeture temporaire des établissements scolaires a privé les familles dont les enfants déjeunaient grâce aux cantines des établissements en question d'une solution de restauration bon marché et équilibrée. Le département de la Seine-Saint-Denis a ainsi mis à disposition la cuisine d'un de ses collèges pour produire 6 000 repas par jour à destination des familles les plus modestes. Parmi les autres initiatives menées par le conseil départemental dans ce département très touché par l'épidémie de covid-19, les co-rapporteurs ont particulièrement retenu :

- la distribution de masques et de visières pour les soignants et les agents de la collectivité les plus exposés ;
- la mise à disposition de tablettes pour les familles les plus modestes afin de garantir la continuité pédagogique ;
- l'achat de cartes SIM pour les élèves ne disposant pas d'accès à internet ;
- la réservation de chambres d'hôtel permettant d'éloigner les conjoints violents, sur décision de justice.

Néanmoins, l'action des départements ne s'est pas interrompue une fois le confinement levé. Les effets de la crise économique et sociale qui s'apprête à toucher notre pays seront pour partie absorbés par les départements. L'augmentation des dépenses d'intervention, en particulier celles liées au versement du revenu de solidarité active (RSA), et la diminution des recettes due au ralentissement économique devraient, selon l'ensemble des présidents de département auditionnés, nettement **dégrader l'équilibre financier des conseils départementaux**.

*b) Les communes, acteurs sociaux de proximité*

Les communes ont joué à plein de leur lien de proximité avec les populations, en particulier en milieu rural. Grâce aux centres communaux

d'action sociale, elles ont été en mesure de proposer une **réponse réactive aux problématiques sociales se posant sur leur territoire**. Leur connaissance du terrain et la proximité qu'elles entretiennent avec leurs habitants ont permis aux équipes municipales de combler d'éventuels manques dans la prise en charge de personnes vulnérables.

Beaucoup de communes ont ainsi apporté des **solutions concrètes aux problèmes pratiques rencontrés par leurs habitants**, élargissant l'offre de garde d'enfants, initialement réservée aux enfants de soignants, à d'autres professions sur le terrain, ou organisant le portage de repas à domicile et les courses d'alimentation pour les personnes les plus vulnérables.

## II. LA CONTINUITÉ DES SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES MISE À L'ÉPREUVE PAR UNE ORGANISATION INEFFICIENTE

### A. LA RÉPONSE IMMÉDIATE À LA CRISE A PÂTI D'UN MANQUE DE COHÉRENCE ET D'ORGANISATION

#### 1. À crise globale, réponse globale : la nécessité d'une approche concertée et unifiée de la gestion de crise

a) *Les réformes de l'organisation territoriale de l'État ont suivi une logique gestionnaire, peu adaptée à la gestion de crise*

Les réformes récentes de l'État territorial ont eu pour objectif et conséquence la **diminution des coûts liés aux services déconcentrés de l'État**. La réforme de l'administration territoriale de l'État (dite « RéATE ») a particulièrement ciblé les services déconcentrés compris dans le champ d'étude des co-rapporteurs<sup>1</sup> : services des préfetures et des diverses directions placées sous l'autorité des préfets (DIRECCTE, DDCS/PP, DREAL, etc.)<sup>2</sup>.

Dans un rapport de décembre 2017, la Cour des comptes relevait l'inégale répartition des efforts consentis par les services déconcentrés de l'État lors de la RéATE, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, celui-ci n'inclut pas les services du ministère de l'éducation nationale, les directions régionales et départementales des finances publiques (DRFiP et DDFiP) ou encore les services rattachés au ministère de la justice.

<sup>2</sup> DIRECCTE : directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ; DDCS/PP : directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations ; DREAL : directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

**Tableau récapitulatif de l'évolution des effectifs  
des services déconcentrés entre 2011 et 2015**

en ETP	2011	2015	Évolution 2011-2015
<b>Périmètre hors RéATE</b>			
Éducation nationale	879 171	874 984	-0,48 %
<i>dont Enseignants</i>	859 294	855 028	-0,50 %
<i>dont rectorats/DSDEN</i>	19 877	19 956	0,40 %
Police et gendarmerie	240 298	241 476	0,49 %
DDFiP/DRFiP	102 970	91 848	-10,80 %
Douanes (services régionaux)	14 767	13 931	-5,66 %
DIR	8 597	8 246	-4,08 %
<b>Total périmètre hors RéATE</b>	<b>1 245 803</b>	<b>1 230 485</b>	<b>-1,23 %</b>
<b>Périmètre RéATE</b>			
DRAC	2 237	2 187	-2,24 %
DIRECCTE	10 461	9 744	-6,85 %
DRJSCS	2 192	2 127	-2,97 %-
DDCS/PP	9 550	9 072	-5,01 %
DRAAF	2 313	2 142	-7,39 %
DREAL	9 903	9 615	-2,91 %
DDTM (agents MAAF+MEEM)	23 387	17 050	-27,10 %
Préfectures	27 530	26 011	-5,52 %
SGAR	1 030	983	-4,49 %
<b>Total RéATE</b>	<b>88 603</b>	<b>78 931</b>	<b>-10,92 %</b>
<b>Total</b>	<b>1 334 406</b>	<b>1 309 416</b>	<b>-1,87 %</b>

Source : « Les services déconcentrés de l'État », *Cour des comptes*, 2017, p. 26.

Les services placés sous l'autorité des préfets, inclus dans le « périmètre RéATE », ont ainsi consenti l'essentiel des efforts en moyens humains et financiers. Le **dimensionnement de ces efforts budgétaires pose question** : si de telles restrictions peuvent correspondre au fonctionnement normal de ces services, **elles obèrent leur capacité de réponse en temps de crise**.

*b) La fragmentation de l'État territorial nuit à l'action des services en temps de crise*

Ces restrictions budgétaires se sont doublées de modifications dans la gouvernance et la gestion de certains services déconcentrés dont l'orientation était surdéterminée par une **conception gestionnaire de l'action publique**. Il en va ainsi de la multiplication des agences et des autorités administratives indépendantes, qui sont autant de manières de cantonner l'action publique à des domaines d'expertise restreints là où la gestion de crise exige au contraire un décloisonnement des services, permettant d'apporter une réponse globale et coordonnée. L'organisation verticale,

« *en silos* », qui en résulte, **fragilise la cohérence de l'action publique** au moment où elle est la plus nécessaire.

Les réformes récentes des services déconcentrés de l'État ont ainsi été menées pour des motifs essentiellement budgétaires qui, s'ils ne sont pas problématiques en soi, ne se sont pas accompagnés d'une réflexion d'ensemble sur le champ et l'étendue des missions exercées par ces services.

Or parmi celles-ci figure la gestion de crises telles que celle que traverse notre pays. Cette mission, à laquelle les services des préfetures sont rompus, ne semble pas avoir été pleinement assimilée par les ARS.

*c) Vers une réunification de l'État territorial autour du préfet*

À l'issue de leurs travaux, les co-rapporteurs estiment donc qu'une réunification de l'État territorial autour du préfet est nécessaire en temps de crise.

Cette crise semble ainsi avoir frontalement posé la **question des relations des préfetures avec les services de l'État qui ne sont pas placés sous l'autorité directe du préfet**, notamment les agences régionales de santé (ARS), leurs délégations départementales ainsi que les directions académiques des services de l'Éducation nationale (DASEN).

**L'éclatement de ces services pose en effet, en temps de crise, des problèmes pratiques de coordination.** En matière de communication, un domaine essentiel à la gestion réussie d'une crise, le préfet des Vosges a ainsi décrit la difficile mise en place d'une communication de crise efficace, lorsque services de la préfeture, de l'ARS et du rectorat peinent à se coordonner.

D'autres acteurs ont déploré, au-delà du constat d'éclatement des divers services amenés à gérer la crise, le défaut pour certains d'entre eux d'une réelle culture en la matière. Comme les co-rapporteurs en faisaient déjà état dans le rapport d'étape de la mission de suivi de la commission des lois<sup>1</sup>, la plupart des personnes auditionnées ont ainsi relevé la difficulté, pour des structures ne disposant pas d'une culture de gestion de crise, de rompre avec leur fonctionnement habituel pour dialoguer avec les acteurs ne relevant pas directement de leur champ de compétence.

---

<sup>1</sup> « Deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire », 29 avril 2020.

La création d'une *task force* territoriale pour réduire le nombre d'interlocuteurs et établir une chaîne de commandement à la fois claire et lisible semble indispensable en temps de crise. Les politiques publiques doivent être pensées dans un écosystème global, se déployant sur les champs sanitaire, social et économique.

**Proposition n° 2 : en temps de crise, créer une *task force* permettant au préfet de coordonner l'ensemble des services déconcentrés du territoire, que ceux-ci soient normalement placés sous son autorité ou non.**

Par ailleurs, à plus long terme, une réflexion gagnerait à être engagée sur le **désarmement de l'État territorial qui a accompagné sa fragmentation**. Auditionné devant la commission des lois, Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, s'est ainsi dit favorable à ce que soit ouvert « *un débat sur l'opportunité et les limites de "l'agenciarisation", sur la réunification de l'action de l'État dans les territoires et sur la question de la déconcentration* ».

**Proposition n° 3 : à plus long terme, penser la réunification de l'État territorial, l'organisation territoriale devant également être conçue en fonction des situations de crise.**

## **2. Un sérieux défaut d'organisation : mieux anticiper et se doter des outils permettant la continuité des services publics**

Si l'ampleur de la crise sanitaire pouvait difficilement être prévue, certains services publics sont apparus particulièrement mal préparés à son éventualité. **L'interruption de la continuité du service public de la Poste** dans les premiers temps du confinement est apparue à cet égard particulièrement problématique.

**Un exemple de défaut d'anticipation :  
le service public de la Poste face à la crise sanitaire**

Le manque d'anticipation a conduit à **l'interruption temporaire des services postaux** avant la mise en place progressive d'une stratégie de continuité du service public. Ne disposant pas de matériel de protection et faisant face à un **fort taux d'absentéisme** – qui a pu atteindre 30 % dans les Vosges, par exemple –, La Poste a fait le choix de fermer les bureaux dont la superficie ne permettait pas d'assurer le respect des « gestes barrières ». Ainsi, durant les quinze premiers jours du confinement, seuls 1 600 bureaux de vote sont restés ouverts, sur plus de 6 500.

Ces décisions ont souvent été prises **sans concertation préalable avec les élus locaux**, entraînant une rupture de la continuité du service public dans les territoires ruraux où se concentrent les bureaux de taille modeste. La réduction drastique du nombre de vols commerciaux à destination des outre-mer a également perturbé la distribution du courrier dans ces territoires.

La distribution de masques et de gel hydro-alcoolique a permis de rouvrir progressivement les établissements mais, un mois après le début du confinement, le taux de bureaux ouverts ne dépassait pas 54 %. L'effondrement du nombre de points de contact a cependant été partiellement compensé par le maintien en activité des relais commerçants.

La crise sanitaire a également perturbé l'approvisionnement des distributeurs automatiques de billets. Dans certains départements comme la Martinique ou les Vosges, près du quart des distributeurs automatiques de billets n'ont pas été alimentés durant la première semaine de confinement.

La Poste a progressivement rétabli une certaine continuité de son service, grâce à la mise en place de mesures comme l'information des clients par SMS ou le recours aux forces de l'ordre en Seine-Saint-Denis pour sécuriser les abords des bureaux de postes. Ces dispositions ont ainsi permis de gérer correctement l'afflux de clients provoqué par le versement des prestations sociales le 4 avril 2020.

Il importe donc de **développer les outils permettant, face aux crises futures, de pleinement garantir la continuité des services publics.**

À titre d'exemple, les maisons France Service<sup>1</sup>, qui regroupent en un guichet unique plusieurs organismes tels que la Poste, la caisse d'allocations familiales et les ministères de l'intérieur, de la justice et des finances publiques, auraient pu jouer un rôle de premier plan dans la garantie de la continuité des services publics. Or, en s'appuyant uniquement sur les outils numériques en période de crise, le réseau France Service, géré par la nouvelle Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) a affaibli l'accès aux services publics d'une partie de la population. L'on constate ainsi une chute drastique, de l'ordre de 90 %, du nombre de sollicitations auprès des maisons France Service, ce qui montre que **les usagers ont souvent préféré reporter leurs démarches administratives plutôt que de les réaliser**

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, le label France Service, créé l'année dernière en remplacement des maisons de services au public (MSAP), a été pensé comme un moyen de renforcer la proximité et l'accessibilité du service public. Le label prévoit ainsi que chaque maison devra disposer de deux agents formés à l'accueil du public, l'objectif étant qu'à l'horizon 2022, chaque Français puisse accéder à une maison France Service en moins de 30 minutes.

à **distance**. Alors que 59 d'entre elles ont cessé toute activité, sans concertation préalable avec les acteurs locaux, elles ne semblent en tout état de cause pas suffisamment identifiées par les citoyens.

Deuxièmement, **l'accès aux services publics par voie numérique n'a pas constitué une réponse pleinement satisfaisante** aux enjeux posés par le confinement. Si des initiatives ont été prises en la matière, comme le prouve le déploiement par la direction interministérielle du numérique (DINUM), en collaboration avec l'ANCT, de la plateforme « *Solidarité numérique* »<sup>1</sup>, elles ne sauraient apporter de réponse satisfaisante aux 13 millions de Français qui rencontrent des difficultés dans l'approche du numérique avec les services publics.

**L'inclusion numérique apparaît ainsi, à la lumière de la crise sanitaire, comme un enjeu majeur dans l'amélioration de l'accès des usagers aux services publics.** Les efforts engagés par l'État dans cette voie, à l'image du déploiement de la plateforme « *observatoire.gouv.numerique.fr* », qui permet aux usagers de mesurer la qualité de chaque démarche administrative dématérialisée par le biais de questionnaires de satisfaction, doivent être encouragés.

Néanmoins, la dématérialisation à marche forcée des procédures administratives ne saurait être une alternative satisfaisante à l'accueil physique du public tant que **l'illectronisme** perdurera, d'une part, et que, d'autre part, **la qualité des réseaux** ne sera pas améliorée sur l'ensemble du territoire. Les travaux de déploiement de la fibre optique, dans le cadre du plan « *France très haut débit* », et la généralisation de la 4G doivent donc être impérativement poursuivis.

## **B. FACE À UNE CRISE DURABLE, FAIRE CONFIANCE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

### **1. La sortie du confinement a été insuffisamment concertée avec les collectivités territoriales**

**Lorsqu'elle a été réussie, la gestion des conséquences du confinement a associé étroitement services de l'État et collectivités territoriales**, chacun cessant temporairement de s'interroger sur son champ de compétences pour coopérer activement et proposer, face à une situation inédite, des réponses originales.

---

<sup>1</sup> Cette plateforme a vocation, via une ligne téléphonique animée par des bénévoles et un site internet, à accompagner dans leurs démarches administratives les publics les plus éloignés du numérique.

Les co-rapporteurs souhaitent ainsi souligner plusieurs exemples de coopération réussie entre services de l'État et collectivités. Dans le Morbihan, l'initiative de « *l'usine invisible* » a associé plusieurs niveaux de collectivités territoriales, services de l'État et acteurs privés (couturiers professionnels ou amateurs volontaires) et permis, grâce à l'intelligence du terrain, de structurer rapidement une filière de production de masques de protection en tissu.

**La mise en place d'une « *usine invisible* »  
dans le département du Morbihan**

Face à la pénurie initiale de masques de protection, les élus locaux, accompagnés par la préfecture du Morbihan, ont souhaité fédérer les forces du territoire pour créer une « *usine invisible* » chargée de fabriquer des masques dit « *grand public* ».

Comme l'a souligné Yves Bleunven, président de l'association des maires du Morbihan, cette idée est née en observant la mobilisation des couturières et couturiers dans la fabrication des masques qu'ils fournissaient ensuite aux infirmières et aux EHPAD. Il a paru nécessaire aux élus locaux d'encourager ces bonnes volontés plutôt que d'avoir systématiquement recours aux importations.

Les collectivités ont assuré la logistique, achetant le tissu homologué par les autorités sanitaires et fournissant des kits prédécoupés aux couturiers, avant de récupérer les masques cousus et d'en assurer la distribution. Les couturiers ont été indemnisés, à hauteur de 2,80 euros par masque réalisé.

Les premiers masques ont eu vocation à équiper les agents des collectivités territoriales, en vue de préparer la sortie du confinement. Les premières commandes, centralisées par les douze EPCI à fiscalité propre du département, concernaient entre 70 000 et 100 000 masques.

Dans un second temps, « *l'usine invisible* » a eu pour but de fournir au grand public un produit issu de l'économie locale et respectant les normes de sécurité.

*Source : « Deuxième rapport d'étape  
sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire », publié le 29 avril 2020*

De même, les plans de lutte contre les violences intrafamiliales et contre l'isolement mis en place en Martinique (*cf. supra*) ont résulté d'une initiative concertée entre services de l'État, collectivités territoriales et tissu associatif.

Les co-rapporteurs ne peuvent que déplorer le contraste entre ces initiatives concertées, engagées dans l'urgence des premiers temps de la crise, et la préparation du déconfinement, qui semble avoir délaissé cette intelligence de terrain pour une **reprise en main qu'il est difficile de qualifier autrement que bureaucratique.**

La gestion de la réouverture des établissements scolaires a ainsi paru, en particulier pour les communes, déconnectée des réalités de terrain. Sans se prononcer sur les conditions de cette réouverture, les co-rapporteurs tiennent à souligner **que l'ensemble des représentants de maires, notamment ruraux, auditionnés ont insisté sur l'absence de concertation** dont a pâti la réouverture de ces établissements.

De façon analogue, Romain Colas, maire de Boussy-Saint-Antoine et représentant de l'Association des petites villes de France (APVF), a fait part de l'incompréhension des élus locaux face à la décision, prise au niveau national, de l'interdiction de l'ouverture des parcs et jardins publics dans les départements classés en « zone rouge »<sup>1</sup>. Bien que compréhensifs des enjeux sanitaires en cause, il a semblé difficilement acceptable pour des élus locaux de ne pas être davantage associés à une décision nationale dont ils assumaient aux yeux de leurs concitoyens la responsabilité de fait.

## **2. L'occasion d'une confiance retrouvée entre l'État et les collectivités territoriales**

Les conséquences économiques et sociales de cette crise sanitaire vont être durables. Il apparaît donc plus que jamais nécessaire de renouer un lien de confiance entre État et collectivités territoriales. Alors que l'État s'est en partie reposé sur la connaissance du terrain des collectivités territoriales dans la gestion des effets de court terme de la crise, il doit désormais leur montrer une confiance accrue dans la gestion de la période qui s'est ouverte avec la fin du confinement.

### *a) Procéder aux ajustements nécessaires des compétences des collectivités territoriales*

À la lumière de la crise sanitaire, certains ajustements dans les compétences des collectivités territoriales pourraient être étudiés, en particulier en ce qui concerne les départements dont les possibilités de réaction semblent avoir été corsetées par le champ de leurs compétences. Sans que les co-rapporteurs aient jugé utile de rouvrir le débat autour de la clause de compétence générale des départements, ils estiment que des ajustements dans les compétences de cette catégorie de collectivité territoriale leur permettraient de mieux réagir face à certaines situations de crise. Deux pistes semblent à cet égard particulièrement prometteuses.

---

<sup>1</sup> Article 9 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

La première est la **possibilité de déroger, en situation d'urgence reconnue, à la répartition des compétences entre collectivités territoriales**. Cette piste de réflexion, qui figure parmi les cinquante propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales, permettrait de décloisonner temporairement les champs de compétences des collectivités territoriales et de leur permettre d'agir de concert, dans toute la mesure de leurs capacités, pour juguler les effets d'une telle crise.

**Proposition n° 4 : permettre aux collectivités de déroger, en situation d'urgence reconnue, à la répartition de leurs compétences.**

En second lieu, l'impossibilité pour les départements de répondre aux situations de crise économique sur leur territoire semble contraire au bon sens. Sans remettre en cause les équilibres actuels, il semble donc nécessaire de permettre les délégations de compétences en matière économique aux départements, sous l'autorité de la région qui demeurerait chef de file en la matière.

**Proposition n° 5 : permettre les délégations de compétences en matière économique des régions aux départements.**

*b) Accompagner financièrement les collectivités territoriales dans les actions qu'elles auront bientôt à mener*

Face à cette crise inédite, la question de l'**accompagnement financier des collectivités territoriales** est amenée à se poser avec acuité, tout particulièrement pour les exercices 2020 et 2021.

L'ensemble des personnes auditionnées ont ainsi exprimé leur **inquiétude quant à la dégradation de l'équilibre financier des collectivités territoriales à la suite de cette crise** : une hausse des dépenses, notamment d'intervention (versement du RSA par les départements) conjuguée à une nette diminution des recettes (baisse des recettes fiscales liées à l'activité économique notamment) devrait se traduire par des difficultés financières affectant l'ensemble des collectivités territoriales.

Face à ce risque et sans préjudice des mesures en cours d'examen dans le cadre du troisième projet de loi de finances rectificative de cette année, les co-rapporteurs souhaiteraient évoquer plusieurs options.

Dans l'immédiat et dans le contexte d'incertitude actuelle, il semble de la première importance de stabiliser la situation financière des collectivités territoriales en instaurant un moratoire sur la réforme de la fiscalité locale entamée en loi de finances initiale pour 2020. Par ailleurs, plusieurs associations d'élus ont évoqué la possibilité d'isoler les dépenses de gestion de crise dans un compte distinct ou un budget annexe, dans le but de permettre l'endettement sur les sommes et faciliter ainsi leur amortissement.

Afin de rassurer les collectivités territoriales sur leur situation financière et préserver une visibilité sur leurs ressources, il apparaît nécessaire de **pérenniser et d'étendre les mécanismes de garantie des pertes, proposés aux communes, aux départements, dont les pertes financières devraient être massives** en raison de leurs compétences sociales.

Enfin, une réflexion sur certaines réformes plus structurelles gagnerait à être menée afin de **préparer au mieux les finances des collectivités territoriales aux crises futures**. Dans ce sillon, il pourrait apparaître pertinent de **permettre aux collectivités qui le souhaitent de lisser leur gestion budgétaire en ayant la possibilité de tenir un compte provisionnel contra-cyclique**. Ce compte serait provisionné les années excédentaires et débité les années exigeant des dépenses exceptionnelles.

Des mesures de cette nature doteraient les collectivités territoriales des moyens de se préparer financièrement à des crises d'ampleur comme celle que nous connaissons actuellement tout en leur donnant une visibilité accrue sur leurs finances.

## LES FORCES DE LA SÉCURITÉ CIVILE

La mission de suivi sur les mesures liées à l'épidémie de covid-19 mise en place par la commission a souhaité porter son attention sur la contribution de la sécurité civile à la gestion de la crise. Les travaux menés par les deux rapporteurs de la commission des lois, Patrick Kanner et Loïc Hervé, ont porté sur l'ensemble des acteurs de la sécurité civile, acteurs de premier plan dans la gestion des crises de toute nature.

À ce titre, la méthodologie mise en œuvre s'est inscrite dans la continuité de celle mise en place pour le récent rapport de la commission des lois portant sur la sécurité des sapeurs-pompiers<sup>1</sup>. Les rapporteurs ont ainsi pris attache avec les acteurs institutionnels habituels tels que la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF), l'Assemblée des départements de France (ADF) ainsi que les syndicats représentatifs de la sécurité civile. Mais ils ont également tenu à directement se rapprocher des acteurs de terrain au premier rang desquels la Fédération Nationale agréée de Sécurité Civile, le Bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM), la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) ainsi que l'ensemble des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), par l'intermédiaire du président de leur conseil d'administration.

Les rapporteurs se félicitent du nombre et de la qualité des retours de ces nombreux acteurs dont le concours a nourri le présent rapport. Ses conclusions convergent avec les constatations formulées par la plupart de ces acteurs, dont la FNSPF.

### I. LES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE ONT SU TENIR UN RÔLE DÉCISIF DANS LA GESTION DE LA CRISE

#### A. LES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE ONT INITIALEMENT REÇU UNE PLACE MINEURE DANS LA RÉPONSE À LA CRISE ALORS QUE CETTE MISSION EST DANS LEUR ADN

##### 1. La faible place initialement accordée aux acteurs de la sécurité civile dans la gestion de la crise sanitaire

L'architecture du mécanisme de lutte mis en place par l'État contre l'épidémie a été **essentiellement centrée autour du ministère de la santé** et

---

<sup>1</sup> *Violences contre les sapeurs-pompiers : 18 propositions pour que cesse l'inacceptable, Rapport d'information de Mme Catherine Troendlé, MM. Patrick Kanner et Loïc Heroé, fait au nom de la commission des lois déposé le 11 décembre 2019.*

ses services, **la sécurité civile n'étant conçue que comme un renfort ponctuel**. Ce choix a été perçu comme un signe d'exclusion pour le monde de la sécurité civile, comme le relève certains syndicats : *« Dans leur immense majorité, les sapeurs-pompiers se sont sentis écartés de la gestion de cette crise, ignorés dans leurs actions, y compris par le Président de la République. Forcément quand le ministère de la santé est le ministère dit « menant », les services dits « concourants » sont exclus des points presse »*<sup>1</sup>.

De nombreux témoignages concordants sont remontés des SDIS interrogés par les rapporteurs de la commission des lois. L'un d'entre eux indiquait que, *« sentiment peu commun pour les sapeurs-pompiers qui sont des acteurs rodés des situations d'exception, l'impression de ne pas avoir été véritablement partie prenante de la gestion de la crise est sensible dans les rangs. Localement, le lien était distant avec l'ARS, et ce ressenti de terrain trouve son illustration au plan national »*.

Cette organisation a d'autant moins été comprise par les acteurs de la sécurité civile **qu'une circulaire du premier ministre de 2012 place le ministère de l'intérieur en première ligne dans la gestion des crises majeures**. Il est ainsi chargé de *« s'assurer de la transposition et de l'application au niveau déconcentré des plans gouvernementaux »*<sup>2</sup>. Le dernier plan national de prévention et de lutte « pandémie grippale » de 2011 suivait la même logique. Il précise, par exemple, que *« les règles de conduite territoriale de la crise sont précisées dans le guide de déclinaison territoriale du plan « Pandémie grippale », élaboré sous l'égide du ministère de l'intérieur »*<sup>3</sup>.

La prise en compte de l'action des acteurs de la sécurité civile par l'exécutif a donc été progressive, au fur et à mesure que leur action de terrain devenait évidente. D'abord absents du discours du Président de la République du 25 mars à Mulhouse, les sapeurs-pompiers ont été reconnus comme *« acteurs de la seconde ligne »* lors de la conférence de presse du Premier ministre du 28 mars, avant d'être enfin reconnus comme des acteurs de première ligne dans l'adresse du chef de l'État aux Français du 13 avril.

Si le ministère de l'intérieur n'a pas été au centre du dispositif gouvernemental, force est tout de même de constater que les moyens nationaux de la sécurité civile ont occupé une place significative dans la gestion de la crise.

---

<sup>1</sup> Contribution du Syndicat Avenir-Secours.

<sup>2</sup> B/ du I de la circulaire du premier ministre du 2 janvier 2012, n° 5567/SG.

<sup>3</sup> B/ du 3.1. du document de présentation du plan national disponible à l'adresse suivante (page 14) : [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/risques/pdf/plan\\_pandemie\\_grippale\\_2011.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/risques/pdf/plan_pandemie_grippale_2011.pdf)

### **Engagement des moyens nationaux de la sécurité civile dans la gestion de la crise**

Pour les moyens aériens, les équipages des hélicoptères de la sécurité civile ont contribué à 241 missions, au 29 avril, de prise en charge et de transferts interhospitaliers de patients COVID-19, alors que les avions ont permis le transport de personnels hospitaliers et le transfert de matériels sur le territoire national.

Les services en charge de la maintenance en condition opérationnelle des aéronefs (centre de maintenance des hélicoptères et titulaire du marché de maintenance des avions), ont assuré l'appui des équipages depuis la base de la sécurité civile installée sur la plateforme aéroportuaire de Nîmes-Garons.

De plus, deux équipages de la base de Quimper et des personnels techniques ont également été projetés aux Antilles avec un hélicoptère transporté sur le bâtiment de la Marine nationale Dixmude, envoyé aux Antilles mi-avril.

Les formations militaires de la sécurité civile (ForMiSC) ont été mobilisées, dès le début de la crise, fin janvier, pour participer aux rapatriements sanitaires depuis Wuhan et pour assurer la gestion et le fonctionnement des sites de confinement dans le sud de la France et en Normandie.

Des militaires de la sécurité civile sont mobilisés pour renforcer le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC), la cellule interministérielle de crise et les centres opérationnels zonaux. Ils sont notamment présents aux Antilles, à La Réunion et à Mayotte, sous la forme de missions d'appui en situation de crise (MASC) auprès des préfets des zones de défense et de sécurité des Antilles et de l'Océan indien.

Ponctuellement, des sapeurs-sauveteurs des unités militaires de la sécurité civile renforcent également localement différentes infrastructures de santé (CH, EHPAD) ainsi que les ARS de proximité de leurs casernements, par des actions de désinfection, de mise en place de matériel, de tri symptomatique des patients et de transport de personnel médical.

Les établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL Nord et Sud) sont sollicités notamment pour le déploiement de matériels et équipements de la réserve nationale, notamment de modules de stockage de corps déployés à l'institut médico-légal de Paris.

Enfin, les démineurs ont été sollicités pour des interventions chez les particuliers qui, du fait du confinement, ont mis à jour la présence, à leur domicile (habitation ou jardin) de munitions anciennes à l'occasion de rangements ou travaux divers.

*Source : contribution de la DGSCGC*

## **2. La réponse aux crises est pourtant dans l'ADN des acteurs de la sécurité civile qui détiennent les compétences opérationnelles nécessaires**

Qu'il s'agisse des services de l'État, des SDIS ou des associations agréées de sécurité civile, **les acteurs de la sécurité civile ont pour identité commune de répondre aux crises**, notamment sanitaires. Comme le rappelle la FNSPF, « *les sapeurs-pompiers sont rompus, en conduite opérationnelle, à adapter leurs dispositifs et leurs idées de manœuvre, fruits de l'anticipation*

produite, voire de la planification. **Cela fait partie de l'ADN de notre corps** »<sup>1</sup>. Ce constat est partagé par le syndicat Avenir-Secours : « **Nouveaux risques ? Absolument pas** après l'expérience H1N1, fièvre aphteuse.... Tous les SDIS [...] disposent depuis les années 1990 d'une équipe spécialisée en risque Nucléaire, Radiologique, Bactériologique, et Chimique (NRBCE) que l'État ne finance plus depuis dix ans. Le traitement de ce type de risque particulier n'est pas une nouveauté en soi »<sup>2</sup>.

**La réponse aux crises est d'ailleurs implicitement reconnue dans la définition des compétences des SDIS.** Ainsi, l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales dispose que « Dans le cadre de leurs compétences, [les SDIS] exercent les missions suivantes : 1° La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ; 2° La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ; 3° La protection des personnes, des biens et de l'environnement ; 4° Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation ».

**Pour preuve, les acteurs étaient prêts.** Ainsi la BSPP précise que, face à la covid-19, « pour l'heure, **aucune procédure nouvelle n'a été mise en place pendant la crise** (seule la gradation de la conduite à tenir face au risque a fait l'objet d'évolution) »<sup>3</sup>. Bien qu'il reconnaisse l'ampleur inédite de la crise, le SDIS du Doubs corrobore ce constat : « Les sapeurs-pompiers interviennent assez régulièrement pour des missions d'assistance à des victimes atteintes de pathologies infectieuses : galle, méningite... Aussi sont-ils formés et aguerris à suivre des procédures strictes et à mettre en œuvre les kits infectieux adaptés »<sup>4</sup>.

## **B. L'ACTION LOCALE DES SDIS A RAPPELÉ L'ÉVIDENCE DE LEUR RÔLE DANS LA GESTION DE CRISE, MALGRÉ UN SOUTIEN INÉGAL DE L'ÉTAT**

### **1. Les acteurs locaux de la sécurité civile ont spontanément organisé l'adaptation de leurs modes de fonctionnement au contexte de l'épidémie.**

L'efficacité des acteurs de la sécurité civile dans la lutte contre les crises sanitaires s'est d'abord **traduite par leur capacité à adapter leur propre organisation.** Le témoignage du SDIS des Alpes-Maritimes en est une bonne illustration. Dès le 22 janvier, il a ainsi mis en œuvre une consigne opérationnelle temporaire précisant les procédures à suivre et les modalités de mise en œuvre des équipements de protection individuelle lors des interventions Secours d'Urgence Aux Personnes (SUAP) avec ou sans suspicion de cas de covid-19. Comme le SDIS le précise « les cellules sanitaires des VSAV ( Véhicule de Secours et d'Assistance aux Victimes ) ont été aménagées

---

<sup>1</sup> Contribution écrite de la FNSPF.

<sup>2</sup> Contribution du syndicat Avenir-secours.

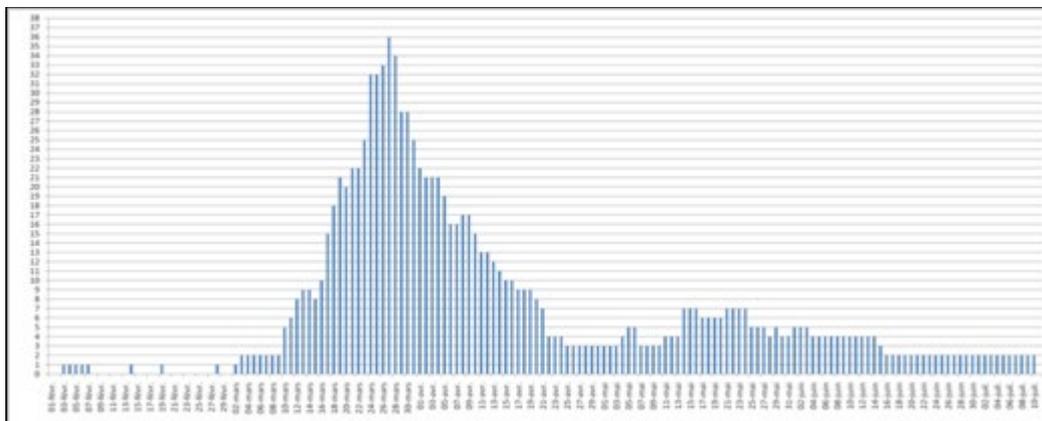
<sup>3</sup> Lettre du commandant de la BSPP aux rapporteurs en date du 21 avril 2020.

<sup>4</sup> Contribution du SDIS du Doubs.

afin d'assurer la meilleure protection des personnels. Neuf VSAV ont été exclusivement dédiés aux cas covid supposés. L'armement des VTU (Véhicule Tout Usage) et FPT ( Fourgon Pompe Tonne ) a été allégé afin de respecter les mesures de distanciation ».

Des prises de température régulière des personnels ont également été mises en place afin de **détecter et d'isoler les personnels contaminés pour prévenir toute propagation de l'épidémie au sein même des centres d'incendie et de secours**. En effet, les rangs de certains SDIS n'ont pas été épargnés par la covid. C'est notamment le cas de celui du territoire de Belfort, situé à 35 kilomètres de Mulhouse, qui a compté 67 sapeurs-pompiers ayant présenté les symptômes justifiant au moins une mise en quatorzaine. Le SDIS indique que « la courbe épidémique au sein du SDIS s'est inversée à compter du 27 [mars] 10 jours après le confinement et les notes internes relatives aux règles de protection des agents, essentiellement basées sur l'hygiène et la distanciation physique (16/03) ». La DGSCGC a indiqué aux rapporteurs que les sapeurs-pompiers pourront bénéficier de tests de dépistages, et « seront bien entendu prioritaires, dans le cadre de l'exploration d'un foyer de cas possibles, au cas où des personnels auraient de premiers symptômes pouvant évoquer une contamination au Covid-19 »<sup>1</sup>.

Courbe du nombre de personnels contaminés au sein du SDIS du Territoire de Belfort



Source : contribution du SDIS du Territoire de Belfort

Les SDIS ont donc dû adapter leur doctrine de gestion des effectifs en mode Pandémie covid-19 afin **d'assurer la continuité du service**, lorsque c'était nécessaire. Deux cas de figure ont été rencontrés, comme le rappelle la FNSPF. Dans les territoires peu touchés par l'épidémie, le ralentissement opérationnel dû au confinement (cf. *infra*) a conduit les SDIS à réduire leur potentiel opérationnel pour préserver les personnels de la pandémie tout en assurant la continuité du service public afin de faire face à la vague épidémique.

<sup>1</sup> Contribution de la DGSCGC.

L'adaptation des habitudes de travail a touché les sapeurs-pompiers mais également **les personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS)**. Le SDIS du Pas-de-Calais indique, par exemple, que « *le fonctionnement administratif de l'établissement dans son ensemble a été affecté* »<sup>1</sup> et que le recours au télétravail a été exceptionnellement mis en œuvre dans un cadre dérogatoire, ce dernier n'étant pas prévu au règlement intérieur.

Les SDIS ont également pu compter sur la disponibilité accrue des sapeurs-pompiers volontaires (SPV) du fait du ralentissement de la vie économique pour adapter leurs capacités opérationnelles. Comme l'indique, par exemple, le SDIS de la Loire « *la disponibilité des SPV a doublé durant la période de confinement alors que l'activité opérationnelle a baissé de 10 à 50 % sur certains jours* »<sup>2</sup>.

Preuve de leur très grande réactivité, les SDIS ont également **élaboré et mis en place des sessions de formation ad hoc** afin de préparer leurs personnels à la crise, comme en témoigne le SDIS de la Vienne : « *Le centre de formation des sapeurs-pompiers de la Vienne s'est adapté et a développé ses ressources pédagogiques. Une séquence pédagogique dédiée au risque Covid-19 a été élaborée sur le port des équipements de protection individuelle et les techniques d'intervention spécifiques. En outre, plusieurs séquences vidéos à usage interne ont été réalisées avec la collaboration du service de santé et de secours médical du SDIS pour la sensibilisation aux gestes barrières* »<sup>3</sup>.

Les SDIS ont également **adapté les modalités de reporting** de leur activité opérationnelle, comme l'indique le SDIS du Pas-de-Calais qui « *a reconfiguré certains outils opérationnels en orientant plusieurs indicateurs vers la mesure de l'activité spécifique Covid-19* »<sup>4</sup>. L'ADF partage globalement ce constat et souligne cette capacité d'adaptation : « *À l'échelle locale, certains SDIS ont particulièrement suivi certains indicateurs pour la mesurer tels que l'évolution de l'activité opérationnelle ou le suivi des produits consommables à vocation sanitaire* »<sup>5</sup>.

## **2. Les acteurs locaux de la sécurité civile ont apporté un concours indispensable à l'action locale**

a) Une « bascule » des interventions traditionnelles vers les interventions « covid ».

Un mouvement de bascule de l'activité a été constaté dans beaucoup de départements et a permis de compenser **partiellement** l'impact de l'épidémie. En effet, les mesures de confinement mises en œuvre par le Gouvernement ont *de facto* limité les déplacements routiers et ont conduit la

---

<sup>1</sup> Contribution du SDIS du Pas-de-Calais.

<sup>2</sup> Contribution du SDIS de la Loire.

<sup>3</sup> Contribution du SDIS de la Vienne.

<sup>4</sup> Contribution du SDIS du Pas-de-Calais.

<sup>5</sup> Contribution de l'ADF.

population à rester à son domicile, ce qui a engendré **une baisse des accidents de la route et des incendies domestiques dans une proportion significative**. Comme le relève la DGSCG, « *en raison du confinement de la population, l'activité habituelle des SIS a été en baisse significative de près de 30 %*. Dès lors, même dans les départements particulièrement impactés des zones de défense et de sécurité Est ou Paris, les moyens sont restés majoritairement suffisants et très peu de renforts extra-départementaux ont été nécessaires ».

La baisse de l'activité traditionnelle des SDIS est également évaluée par la FNSPF à hauteur de 20 à 30 % en moyenne<sup>1</sup>. Cet ordre de grandeur est confirmé par les contributions individuelles des SDIS. Le SDIS de Saône-et-Loire précise, par exemple, que « *l'activité des sapeurs-pompiers a diminué globalement de 21 % durant la phase de confinement (01 mars /10 mai)* »<sup>2</sup>. Celui du territoire de Belfort estime cette baisse entre 15 et 20 %. Dans certains départements durement touchés par la crise, cette baisse de l'activité « habituelle » a largement été compensée par l'action « covid ». Cela n'a pas été nécessairement toujours le cas pour d'autres qui témoignent du sentiment d'une « armée » restée parfois « l'arme au pied ».

*b) Le fort volume des actions « covid »*

Dans la majeure partie des cas, les SDIS sont intervenus dans leur champ missionnel habituel mais **selon des modalités et dans des volumes en lien avec l'impact de l'épidémie**. Cet impact a été inégal en fonction de l'exposition des territoires concernés mais a conduit à une adaptation des missions dans l'ensemble des SDIS qui ont **tous su se montrer proactifs**. À titre d'exemple, le SDIS des Landes, indique qu'« *au 19 juin 2020, le SDIS 40 a réalisé 328 interventions sur des personnes avec un COVID 19 suspecté ou avéré qui ont mobilisé en cumulé 1062 personnels du SDIS* »<sup>3</sup>. Dans une autre mesure, la BSPP, plus grand service d'incendie et de secours du monde après ceux de New-York et de Tokyo, a eu à traiter près de 10 000 interventions « covid », dans une des zones les plus touchées par le virus.

**Le SDIS du Haut-Rhin, un des départements les plus concernés par l'épidémie, corrobore cette montée significative du volume des opérations** : « *la pandémie et le confinement ont conduit à un bouleversement de l'activité opérationnelle du SDIS. Cela s'est traduit par une chute importante – mais avec un risque toujours présent – des activités incendie, secours routier et opérations diverses alors que l'activité SUAP a elle explosé. Au 10 mai 2020, l'activité opérationnelle du SDIS a globalement augmenté de + 3 % par rapport à 2019* ».

---

<sup>1</sup> Contribution de la FNSPF.

<sup>2</sup> Contribution du SDIS de Saône-et-Loire.

<sup>3</sup> Contribution des SDIS des Landes.

c) *Le très large champ des actions « covid »*

Les interventions rendues nécessaires par l'épidémie ont été de diverses natures. Les plus courantes ont consisté dans le **transport de malades** de leur domicile vers les établissements de santé ou entre établissements. Cette prise en charge en atmosphère viciée a été rendue possible par la **préparation des acteurs de la sécurité civile aux risques nucléaires, radioactifs, biologiques et chimiques (NRBC)**. Le SDIS du Haut-Rhin, indique, par exemple, que « *l'activité du SDIS pour indisponibilité des transporteurs sanitaires privés (ITSP) a augmenté de + 73 % par rapport à 2019. Ces indisponibilités sont corrélées à l'activité COVID-19, conduisant à plus de 48 carences pour la seule journée du 25 mars* »<sup>1</sup>.

Certaines opérations de transport ont pris un caractère inédit. Plusieurs SDIS ainsi que la BSPP et certaines associations départementales de la protection civile ont participé aux **opérations « Chardon »** successives, visant à transporter en TGV certains malades pris en charge dans des zones fortement touchées vers des zones qui l'étaient moins et où les services de santé n'étaient pas saturés. Les SDIS de la Vienne et de la Charente ont ainsi pris part à cette opération, ce dernier précisant avoir assuré le secours électrique des trains en cas de panne.

**Extrait du communiqué de presse du CHU de Rennes du 5 avril 2020  
relatif à l'opération « Chardon 8 »<sup>2</sup>**

*« En solidarité avec la région Île-de-France, le CHU de Rennes accueille à nouveau 13 patients dans ses services de réanimation. Mercredi 1<sup>er</sup> avril, le CHU de Rennes avait accueilli dans ses services de réanimation 12 patients atteints de covid-19 en provenance d'Île-de-France. Face à la tension toujours très forte dans la région francilienne, le CHU a réitéré l'opération en accueillant à nouveau 13 patients ce dimanche 5 avril. Ce nouveau transfert a pu être mené à bien dans la même semaine grâce à la mobilisation en un temps record des équipes du SAMU-SMUR 35, de réanimation médicale et chirurgicale ainsi que de tous les services et toutes les fonctions qui contribuent au plan gradué de mobilisation de lits de réanimation du CHU de Rennes. »*

Des **transports de malades ont également été mis en œuvre par les aéronefs de la sécurité civile**. Ainsi, à la date du 8 mai dernier, les hélicoptères de la sécurité civile avaient réalisé 241 missions de transports totalisant plus de 300 heures de vol. Les avions avaient, quant à eux, effectué 39 heures de vol pour assurer 12 missions de transports de fret, d'agents du ministère de l'intérieur ou d'équipes médicales<sup>3</sup>.

Les SDIS ont également **largement et spontanément pris part aux campagnes de dépistage** mises en place à l'échelle locale. Dans beaucoup de départements, ces campagnes se sont focalisées sur les établissements

<sup>1</sup> Contribution du SDIS du Haut-Rhin.

<sup>2</sup> Communiqué disponible via le lien suivant : [https://www.chu-rennes.fr/documents/Documents/02-Le\\_chu/13-espace\\_presse/CHURennes\\_Covid19\\_TransfertPatientIDF\\_Chardon8\\_05.04.2020.pdf](https://www.chu-rennes.fr/documents/Documents/02-Le_chu/13-espace_presse/CHURennes_Covid19_TransfertPatientIDF_Chardon8_05.04.2020.pdf)

<sup>3</sup> Source : contribution de la DGSCGC.

d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) qui étaient particulièrement en manque de tels moyens du fait du très grand nombre de personnes contaminées et de la grande létalité du virus à leur égard.

Très fréquemment, les SDIS sont venus **renforcer les services de santé en faisant preuve d'une grande intelligence situationnelle** pour s'adapter aux besoins spécifiques de chaque territoire. Certains sont utilement venus soutenir la régulation médicale des centres de réception et de régulation des appels (CRRA), comme ceux de la Drôme ou des Yvelines : « *Durant cette même période, le sdis a dû réorganiser ses processus de régulation des appels avec le CRRA 15, en raison du dépassement des capacités de traitement des appels au sein du SAMU 78* »<sup>1</sup>. D'autres, comme le SDIS de Seine-et-Marne, ont mis en œuvre des structures mobiles d'accueil en amont des services des urgences.

**Une telle coopération n'a toutefois pas été possible dans tous les départements** par réticence de certains SAMU, qui ont parfois refusé d'accueillir un officier de liaison sapeur-pompier en leur sein durant cette crise, ce qui a pu conduire à des dysfonctionnements, tels par exemple des engagements opérationnels d'équipages du SDIS mal ou pas informés de la nature infectieuse de certaines victimes.

De plus, **leur polyvalence a également permis aux sapeurs-pompiers d'apporter un support logistique particulièrement varié** aux acteurs locaux. Le SDIS du Haut Rhin s'est, par exemple, mis à disposition de l'hôpital militaire de campagne déployé à Mulhouse et a mis en place « *une chaîne de décontamination canine lors de la visite du Président de la République à Mulhouse, au profit des équipes cynophiles des forces de l'ordre* ». D'autres SDIS se sont mobilisés pour préparer et mettre à disposition de la solution hydro-alcoolique aux acteurs locaux comme en témoigne, par exemple, le SDIS de l'Yonne.

Enfin, à une échelle individuelle, les pompiers ont souvent été le fer de lance de la citoyenneté et de la solidarité « ordinaire », la plus simple mais la plus nécessaire pour lutter contre la crise sanitaire traversée. **La commission des lois salue ici l'engagement bénévole des sapeurs-pompiers**, dans le cadre associatif, au profit des populations sensibles (visites à domicile, courses et livraisons de médicaments pour les personnes âgées...)<sup>2</sup>.

**L'action remarquable et déterminante des 12 000 membres du service de santé et de secours médical (SSSM) des SDIS composés de médecins, infirmiers, pharmaciens ou de psychologues doit également être soulignée.** Ces sapeurs-pompiers sont volontaires à plus de 95 % et sont notamment chargés du suivi et du soutien « santé ». Leurs tâches sont larges

---

<sup>1</sup> Contribution du SDIS des Yvelines.

<sup>2</sup> Témoignages concordants reçus par les rapporteurs, notamment la contribution du SDIS du Haut-Rhin.

et ont notamment pu concerner les soins d'urgence, le soutien psychologique, le maintien des approvisionnements, la préparation des solutions hydro – alcooliques ou la participation au traitement des appels au 18 et au 112. Ils ont également pu renforcer la régulation médicale des CCRA et la médicalisation des SMUR et des hélicoptères de la sécurité civile.

#### *Exemple de l'activité « Covid » du SDIS des Bouches-du-Rhône*

À la date du 18 juin 2020, les sapeurs-pompiers des Bouches-du-Rhône ont réalisé 1 110 interventions COVID depuis le début de la crise. L'engagement de l'établissement va cependant bien au-delà du seul transport des malades. Celui-ci s'est également pleinement investi en soutien des services de l'Etat, des acteurs de santé et des collectivités territoriales, notamment avec :

- la création d'une plateforme logistique départementale destinée à stocker les équipements de protection individuelle (EPI) pour le compte du conseil départemental, de la métropole Aix-Marseille-Provence, de l'agence régionale de santé (ARS), de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la zone de défense et de sécurité Sud ;

- des dispositifs destinés à soutenir les centres hospitaliers du département qui n'ont, au final, pas été activés compte tenu de la faible pression sur les capacités d'accueil au niveau départemental, même au plus fort de la crise ;

- des campagnes de dépistages réalisées en soutien de divers acteurs : établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), collèges du département, abattoirs ; et dans le cadre de la gestion des clusters des ouvriers agricoles. À la date du 18 juin 2020, l'établissement a réalisé 5 408 tests de dépistages. Il a pu largement s'appuyer sur les capacités du laboratoire départemental d'analyses des Bouches-du-Rhône dans le cadre d'un partenariat entre services publics exemplaire ; à compter du 22 juin 2020, le SDIS13 proposera un dépistage à chacun de ses agents, en ciblant en priorité les personnes ayant été préalablement exposées au virus ;

- en partenariat avec le service d'incendie et de secours de la ville de Marseille (SISM), l'établissement s'est également mis en posture de réaliser des campagnes de prélèvements surfaciques grâce à des équipes de préleveurs projetables de façon réactive. Des campagnes de ce type ont été réalisées dans 2 EHPAD et 8 centres de secours (l'objectif de l'établissement est de pouvoir tester à terme l'ensemble de ses 62 unités opérationnelles). En outre, et à compter du 18 juin 2020, le SDIS13 réalise des campagnes de prélèvements dans les campings du département en lien avec Provence Tourisme (42 sites doivent être couverts) dans le cadre de l'obtention du label « Camping Safe COVID » en vue de la saison touristique à venir.

#### *d) La forte implication des associations de la protection civile*

Interrogée par les rapporteurs, la Fédération des associations de protection civile a indiqué que son engagement dans la lutte contre la covid **représentait plus de 1 034 000 heures de bénévolat effectuées par 32 000 bénévoles.**

Comme les SDIS, les associations de la protection civile ont continué à exercer leurs missions habituelles en s'adaptant à l'épidémie et ont également dû mettre en œuvre de nouvelles missions en lien direct avec l'épidémie (voir l'encadré ci-dessous).

### **Mission de la Protection civile lors de l'épidémie de covid**

#### **Les missions opérationnelles :**

- Le renforcement des secours publics et notamment des SAMU avec des Véhicules de Premiers Secours à Personnes :
  - Interventions spécifiques pour prise en charge de Covid-19
  - Interventions « classiques »
  - Transferts inter-hospitaliers
  - Renforcement des CRA (Centre de Réception des Appels du centre 15)
  - Levées de doute à domicile (via des binômes + véhicules légers)
- L'aide à la réalisation des missions « chardon » (TGV médicalisés)
  - Mise à disposition de secouristes à l'intérieur du train
  - Mise à disposition de vecteurs d'évacuation afin d'acheminer les victimes vers et en dehors du train
- Renforcement des hôpitaux et des centres médicaux
  - Directement dans les services
  - Centres de consultation médicale
  - Au niveau des urgences avec les points d'accueil et de filtrage
- Mise en place de sites de dépistage
- Armement des Cellules d'Information du Public

#### **Les nouvelles missions liées au Covid-19 :**

- Accueil et filtrage aux entrées de certaines entreprises privées
  - Prise de température et rappel des gestes barrières
- Renforcement des EHPAD
  - Aide aux soins et filtrage aux entrées
  - Aide aux missions logistiques et techniques
- Missions logistiques diverses
  - Distribution de masques dans les établissements de santé
- Centre desserrement / hébergement / confinement
  - Prise en compte des migrants / gens du voyage / SDF

#### **Les actions solidaires et sociales :**

- Maintien des maraudes sociales
- Distribution de repas aux personnes isolées et/ou démunies
- Mise en place d'une plateforme solidaire d'appel nationale au profit des personnes vulnérables et précaires
  - Appels sortants auprès des personnes fragiles et isolées (listing des plans canicules / CCAS / bailleur social ...)
  - En lien avec les collectivités
- Renforcement d'associations « sociales »
  - Restos du cœur, banque alimentaire, distribution de denrées alimentaires

*Source : contribution de la Fédération nationale agréée de sécurité civile*

### 3. Un soutien inégal de l'État vis-à-vis des SDIS

a) *Certains SDIS auraient souhaité que la DGSCGC soient plus présente pour les accompagner*

**Les retours des SDIS sur le soutien de l'État pendant la crise sanitaire ont été très divergents.** Certains ont regretté que la DGSCGC n'ait pu jouer son rôle d'état-major opérationnel compte tenu de la qualification purement sanitaire donnée par le Gouvernement à la crise : « *la DGSCGC, et au-delà le ministère de l'Intérieur, a semblé avoir été totalement écartée de la gestion de cette crise, au profit de la Santé* »<sup>1</sup>. Des rapports tendus avec les Agences régionales de santé (ARS) ont également été dénoncés comme la conséquence du monopole donné aux services de la santé dans la gestion, **la gestion par les ARS ayant été parfois qualifiée de « condescendante », « opaque » voire « méprisante » à l'égard des SDIS et des ambulanciers privés.**

D'autres SDIS, au contraire, ont souligné très positivement la tenue d'audio-conférences hebdomadaires permettant « *l'échange entre directeurs de SDIS et la remontée de problématiques spécifiques à destination de la CIC pour prise de décision* »<sup>2</sup>. Un des SDIS interrogés indique, quant à lui, sans nuance, que « *la DGSCGC a toujours été disponible pour répondre aux interrogations* »<sup>3</sup>.

Dans certains cas, les SDIS ont **un positionnement médian** en regrettant, certes, que la DGSCGC aient pu assurer un pilotage en direct, mais en reconnaissant l'important travail de coordination des zones de défense.

b) *Des retours partagés quant au soutien matériel de l'État*

L'appréciation des SDIS quant au **soutien matériel des services de l'État apparaît variée.** Certains ont particulièrement apprécié que les services de l'État aient pu assurer la fourniture d'équipements individuels de protection (EIP), dont des masques et des sur-blouses, alors qu'ils n'étaient plus en mesure de s'en fournir par leurs propres moyens. D'autres, ont indiqué avoir trouvé les matériels adéquats par leurs propres moyens mais regrettent l'absence d'aide pour leur acquisition, y **voyant une forme de transfert de charge de l'État vers les départements** qui sont les principaux contributeurs aux finances des SDIS. Certains SDIS indiquent également avoir d'abord cherché des solutions par leurs propres moyens avant de solliciter la DGSCGC.

Enfin, certains SDIS ont, à juste titre, regretté que l'État n'ait pas été en mesure de garantir un prix stable pour l'acquisition de certains EIP. La démonstration donnée par le SDIS de la Charente est sans équivoque (voir encadré). **La commission des lois souhaite donc que l'État use de ses**

---

<sup>1</sup> Contribution du SDIS du Doubs.

<sup>2</sup> Contribution du SDIS de la Charente.

<sup>3</sup> Contribution du SDIS des Landes.

**prérogatives régaliennes pour, *a minima*, garantir la stabilité des prix EIP à l'avenir.**

**Exemple de l'impact de l'évolution du prix des masques pour le SDIS de la Charente**

Les dépenses spécifiques générées par la crise se montent à ce jour à environ 70.000€.

Il convient cependant de noter que l'impact aurait été bien moindre si les prix des masques n'avaient pas littéralement explosés. Par exemple le masque chirurgical est passé de 3 à 54 centimes d'euro (HT), le FFP2 est passé de 0,27 à 1,5 euro (HT) pour du KN85 (pseudo FFP2) et le FFP3 est passé de 0,53 à 3 euros (HT) (commande au final non honorée).

*Source : contribution du SDIS de Charente*

Les surcoûts engendrés par la crise sanitaire font également planer **des difficultés financières persistantes pour les SDIS dans les années et les mois à venir**, même si elles seront en partie compensées par la baisse de l'activité opérationnelle habituelle sur la période concernée (*cf. supra*). Ce surcoût se conjugue avec la revalorisation de la prime de feux qui devra être financée par les SDIS dans les mois à venir. Pour cette raison, l'ADF souhaite la suppression de la sur-cotisation versée par les SDIS et les sapeurs-pompiers à la caisse nationale des retraites des collectivités locales au titre de l'intégration de l'indemnité de feu dans le calcul des pensions. Une telle mesure permettrait, selon elle, de dégager 40 millions d'euros pour les SDIS et 20 millions d'euros au profit du pouvoir d'achat des sapeurs-pompiers professionnels.

*c) Des retours nuancés sur les garanties offertes aux sapeurs-pompiers par l'État*

Interrogée par les rapporteurs, l'ADF souhaite, à juste titre, que les sapeurs-pompiers qui ont été au contact des personnes infectées puissent **« être dotés au même titre que les personnels soignants dans le cadre d'une planification nationale »**<sup>1</sup>. Cette asymétrie a été d'autant moins comprise par les sapeurs-pompiers qu'ils étaient en première ligne, au contact du virus : **« Sans les sapeurs-pompiers [...] aucun malade ne serait acheminé aux urgences de l'hôpital. Il est donc incompréhensible que les mesures de protection prévues pour les personnels de santé n'aient pas été étendues aux sapeurs-pompiers »**<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Contribution de l'ADF.

<sup>2</sup> Contribution du SDIS de la Charente.

Au plus fort de la crise, les sapeurs-pompiers auraient souhaité bénéficier du soutien de l'État afin que soit garantie au sein de chaque SDIS la même protection, les mêmes moyens de dépistage et les mêmes garanties qu'aux personnels de santé.

En outre, **des iniquités de traitement ont plus spécifiquement touché les sapeurs-pompiers volontaires et les PATS** alors que leur implication sans faille, au même titre que leurs collègues sapeurs-pompiers professionnels, a été soulignée par l'ensemble des acteurs entendus. Ainsi, le SDIS de la Vienne a rappelé que l'accueil des enfants de 3 à 16 ans des personnels participant aux forces de sécurité intérieure avait, certes, été organisé suite à une annonce du Premier ministre au mois de mars mais qu'il avait été limité aux seuls enfants de sapeurs-pompiers professionnels, les enfants des personnels administratifs et techniques, également indispensables à la gestion de la crise, ayant été exclus du dispositif.

Certains SDIS ont également noté **certains cas « d'ostracisations » de sapeurs-pompiers volontaires** dès lors que leurs employeurs apprenaient que ces SPV transportaient de potentielles victimes covid-19 et « *ont interdit à leurs agents toute activité volontaire au sein du SDIS* »<sup>1</sup>.

#### 4. L'émergence d'une formidable solidarité locale

Les retours sont unanimes : **les différentes parties prenantes ont su mettre en œuvre une formidable solidarité à l'échelle locale**, n'hésitant pas à mettre en œuvre des solutions proches du « système D ». Le témoignage du SDIS du territoire de Belfort est particulièrement explicite : « *Le SDIS 90 a démontré sa capacité d'adaptation et d'entraide auprès des différents acteurs locaux impliqués dans la lutte contre l'épidémie. Cette crise aura au moins permis de témoigner de la richesse et de la force des synergies locales* »<sup>2</sup>.

Les communes, les conseils départementaux et les conseils régionaux ont mis en œuvre **des stratégies d'approvisionnement novatrices en EPI**, n'hésitant pas à solliciter les entreprises locales. Comme le relève un SDIS du sud de la France, « *L'établissement a également pu constater que la dotation d'État en EPI était largement insuffisante pour couvrir, seule, les besoins et a dû compter sur le soutien des collectivités territoriales (région et département) pour couvrir les besoins et garantir la sécurité de ses personnels* ».

**Les SDIS ont également fait preuve d'une grande solidarité entre eux**, à l'échelle de leur région, comme l'indique le SDIS de Seine-et-Marne : « *La synergie et l'entraide entre les SDIS franciliens ont conduit à la résolution de nombreuses questions* ». **Enfin, des entreprises n'ont pas hésité à faire preuve de solidarité** en fournissant certains équipements à titre gracieux. Le SDIS de

---

<sup>1</sup> Contribution du SDIS du Haut-Rhin.

<sup>2</sup> Contribution du SDIS du Territoire de Belfort.

la Charente, a ainsi pu bénéficier de « nombreux dons de gel hydro-alcoolique (par exemple 1000 l offerts par SANOFI et 300 l offerts par les cognac Meukow) »<sup>1</sup>.

## II. LA CRISE SANITAIRE A ENCORE CONFIRMÉ LA PLACE CENTRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE DANS LA GESTION DE CRISE ET LE BESOIN PRÉEXISTANT DE CLARIFIER SES RELATIONS AVEC LES SERVICES DE LA SANTÉ

### A. LES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE DOIVENT, ÉVIDEMMENT, OCCUPER UNE PLACE DE PREMIER PLAN DANS LA GESTION DES CRISES, Y COMPRIS SANITAIRES

Ce constat sonne comme une évidence au regard des actions qui ont été mises en œuvre par les différents acteurs de la sécurité civile lors de la gestion de la crise liée à la covid. D'une part, parce que, comme le rappelle fréquemment le sénateur Catherine Troendlé, **les SDIS sont le premier service public de santé de proximité**. D'autre part, parce qu'**une crise sanitaire ne nécessite pas seulement des réponses d'ordre médical mais un ensemble de mesures de diverses natures** qui ont d'ailleurs été mises en œuvre par les acteurs de la sécurité civile à l'occasion de la présente crise (cf. *supra*).

En outre, **le modèle territorialisé de la sécurité civile française a montré qu'il est parfaitement adapté aux crises touchant le territoire national de manière asymétrique**. En effet, les besoins n'ont pas été les mêmes d'un département à l'autre et chaque SDIS a su user de sa polyvalence pour s'adapter à toutes les priorités. Ce point a notamment été soutenu par le SDIS du Tarn-et-Garonne. **Cette capacité d'action sur l'ensemble du territoire, dans un champ particulièrement large et avec un professionnalisme exemplaire est un bien extrêmement précieux qui doit être absolument reconnu et valorisé**. Les rapporteurs constatent que, pour l'heure, seuls les acteurs de la sécurité civile sont capables d'assurer de telles missions.

Comme le rappelle la FNSPF : « dans les départements du Grand Est comme dans tous les départements durement touchés par l'épidémie, **la densité du maillage territorial et l'existence d'un volontariat nombreux et vivace a permis et permet à la fois d'assurer les missions propres de secours des SDIS et d'appuyer le système de santé de multiples manières** »<sup>2</sup>.

La commission des lois partage également le souhait **d'ancrer la DGSCGC comme un véritable chef d'État-major opérationnel** ayant la capacité d'orchestrer l'action des SDIS et de leur offrir un appui tant

---

<sup>1</sup> Contribution du SDIS de la Charente.

<sup>2</sup> Contribution de la FNSPF.

méthodologique qu'opérationnel, par le truchement des moyens nationaux, lorsque l'action le commande.

## **B. LA CRISE SANITAIRE A, À NOUVEAU, RÉVÉLÉ LE BESOIN DE CLARIFIER ET DE FLUIDIFIER LES RELATIONS AVEC LES SERVICES DE SANTÉ**

### **1. Le besoin de clarifier la frontière entre les compétences des acteurs de la santé et celles relevant de la sécurité civile**

La crise sanitaire récente n'a pas fondamentalement révélé de nouvelle problématique mais n'a fait qu'en souligner d'anciennes, déjà mises en exergue par la commission des lois.

La première est **le besoin de délimiter de manière plus lisible la frontière entre les compétences respectives des acteurs de la sécurité civile et des services du ministère de la santé**. Le besoin de « *recoordonner les forces bleu blanc rouge* » souligné récemment par la commission des lois sous l'angle de la sécurité des sapeurs-pompiers<sup>1</sup> est à nouveau mis en avant à l'occasion du bilan de la gestion de la crise sanitaire qui confirme qu'aucune garantie structurelle n'est actuellement donnée par le droit applicable et que **la bonne coopération entre les services de santé – dont les SAMU – et les SDIS dépend principalement de la bonne volonté des acteurs locaux**.

Le SDIS du Tarn indique qu'« *au plan local, les relations du SDIS avec les services partenaires (SAMU, centres hospitaliers, forces de l'ordre...) ont été excellentes* »<sup>2</sup>. Celui des Yvelines fait lui référence aux « *bonnes relations de travail existantes au plan local, qui ont été consolidées tout au long de la crise* »<sup>3</sup> et qui se sont même approfondies au cours de la crise. Le SDIS de la Charente décrit de « *bonnes relations du quotidien [ayant] permis au SAMU de comprendre les contraintes du SDIS* »<sup>4</sup>. Il en va de même pour le SDIS de la Loire faisant état « *d'échanges quotidiens* »<sup>5</sup> avec le SAMU afin d'adapter la réponse aux victimes. D'autre SDIS ont, eux, constaté la bonne coopération entre SDIS et SAMU mais l'attribue lucidement à « *l'agilité territoriale ayant permis de compenser les pesanteurs de l'État central* ».

**À l'inverse, d'autres SDIS ont fait état de mauvaises relations avec les services du ministère de la Santé, dénoncés comme « opaque[s] et corporatiste[s] », voire de relations inexistantes depuis plusieurs années avec le CRRA dont ils dépendent.**

---

<sup>1</sup> Voir le rapport « Violences contre les sapeurs-pompiers : 18 propositions pour que cesse l'inacceptable », pages 31 et suivantes.

<sup>2</sup> Contribution du SDIS du Tarn.

<sup>3</sup> Contribution du SDIS des Yvelines.

<sup>4</sup> Contribution du SDIS de la Charente.

<sup>5</sup> Contribution du SDIS de la Loire.

Ce manque de coopération a souvent visé les ARS. À ce titre, certains SDIS ont regretté « *l'absence de relation directe avec l'antenne départementale de l'ARS* » et des « *mails restés sans réponse* ».

Comme la commission des lois l'appelait de ses vœux à la fin de l'année 2019, il est donc temps de « *réexaminer le partage des compétences de la sécurité civile et des services de santé* »<sup>1</sup> afin que leur bonne coopération soit garantie par le droit et ne soit plus seulement tributaire de la bonne entente des acteurs à l'échelle locale.

## **2. La nécessité de mettre en place un numéro d'appel unique et des plateformes communes d'appel**

Là aussi, la problématique est déjà connue et a été remise en exergue par la crise de la covid et du nombre très important d'appels à traiter<sup>2</sup>. **La présence de plateformes communes d'appel entre SAMU et SDIS a souvent été mise en avant par les SDIS concernés comme un élément clé de leur collaboration avec les SAMU.** Le SDIS du Tarn-et-Garonne évoque, en ce sens, des « *relations permanentes permises par la plateforme commune de réception et de traitement des appels* »<sup>3</sup>. De même, le SDIS des Bouches-du-Rhône appelle de ses vœux **une généralisation impérative de telles plateformes**, en soulignant qu'elles « *ont permis, partout où elles étaient déjà en place, de créer des synergies entre les différents acteurs de la réponse (Ain, Haute-Savoie, Vosges, Essonne...)* ».

**Le développement de plateformes communes est consubstantiel à la consolidation d'un numéro d'appel d'urgence unique**, le 112, comme l'évoque déjà la commission des lois à la fin de l'année 2019. Comme l'indique très justement la FNSPF, « *cette crise démontre que sapeurs-pompiers et urgentistes hospitaliers peuvent et doivent travailler main dans la main, et plaide pour la mise en place du 112 comme numéro unique d'appel d'urgence et la généralisation de centres départementaux d'appels d'urgence regroupant tous les acteurs publics de l'urgence* »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>Préconisation n° 8 du rapport de la commission des lois susmentionné.

<sup>2</sup> Voir le rapport de la commission des lois susmentionné, page 33, proposition n° 9, « Développer les plateformes communes d'appel d'urgence favorisant l'échange d'informations avec les services de santé et la sécurisation du cadre opérationnel des sapeurs-pompiers ».

<sup>3</sup> Contribution du SDIS du Tarn-et-Garonne.

<sup>4</sup> Contribution de la FNSPF.

## OUTILS NUMÉRIQUES DE TRAÇAGE ET PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

Pour renforcer l'efficacité des moyens traditionnels de lutte contre la pandémie, **de nouveaux outils numériques et l'analyse des données à caractère personnel** ont été mis en œuvre, notamment dans le cadre d'une **stratégie de sortie du confinement, puis dans la perspective de lutter contre d'éventuelles résurgences locales de la maladie.**

À ce titre, deux initiatives ont été lancées par le Gouvernement, qui doivent être bien distinguées :

- d'une part, une **application grand public pour terminaux mobiles (« StopCovid »)**, utilisant la technologie *Bluetooth* pour déterminer la proximité avec d'autres appareils et permettant, sur la base du consentement, d'être alerté en cas de contact à risque avec d'autres utilisateurs s'étant révélé malades ; **lancée le 2 juin**, elle a été téléchargée près de 2 millions de fois, mais **n'a permis en trois semaines de fonctionnement d'avertir que 14 utilisateurs d'un risque de contact** avec une personne contaminée ;

- d'autre part, un ensemble de **systèmes d'informations créés ou adaptés pour équiper les professionnels de santé** (les « brigades sanitaires ») et faciliter le dépistage et la prévention des personnes à risque, au besoin, vu l'ampleur de la tâche et le caractère massif de l'épidémie, en s'affranchissant du secret médical et du consentement des intéressés pour partager certaines données de santé (**fichiers « SI-DEP » et « Contact Covid »**). Mis en place **depuis le 13 mai**, ils ont permis la prise en charge, à la mi-juin, de **plus de 12 000 patients et 33 000 cas contacts.**

Ces outils, en permettant **un suivi et des réponses plus rapides et plus massives**, peuvent constituer un réel appui dans le cadre des actions sanitaires destinées à briser les chaînes de contamination<sup>1</sup>.

Mais la puissance de ces outils numériques, **leur caractère particulièrement intrusif et la nature de ces fichiers – qui impliquent l'échange de données personnelles relatives à santé – posent aussi de graves questions au regard des libertés fondamentales**, en particulier pour la protection de la vie privée de nos concitoyens.

---

<sup>1</sup> Voir en ce sens l'avis du Conseil scientifique du 20 avril 2020 : « Le Conseil scientifique considère les outils numériques comme un élément très utile de la stratégie de contrôle de l'épidémie. En appui des autres recommandations, étant donné le risque important de seconde vague épidémique et de nouveau confinement, le Conseil scientifique considère que les outils numériques permettant d'améliorer l'efficacité du contrôle sanitaire doivent être déployés en France, en concertation avec les institutions européennes et les pays européens si cela est possible. »

La mission de suivi s'est montrée attachée à trouver un équilibre entre, d'une part, l'impératif d'efficacité face à une épidémie d'une virulence et d'une dangerosité inédites depuis des décennies et, d'autre part, l'exigence de préservation de nos libertés, qu'aucune crise ne saurait atteindre dans leur principe.

À ce titre, elle a demandé, dès la parution de son premier rapport d'étape, que toute proposition du Gouvernement en matière de traçage numérique soit sans délai présentée au Parlement et fasse l'objet d'une analyse vigilante avant d'être déployée.

Dans son second rapport d'étape, consacré plus particulièrement au projet d'application « StopCovid », elle a demandé plusieurs garanties pour encadrer cette application avant, pendant, et après son lancement.

### **Les principaux travaux de la mission de suivi et du Sénat**

Afin de mieux comprendre le fonctionnement technique des dispositifs envisagés, leurs fondements juridiques, leur efficacité et leur portée en termes de libertés publiques, **la commission des lois** a entendu en audition plénière spécifiquement sur ce sujet :

- Marie-Laure Denis, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;

- Jean-François Delfraissy, président du Comité scientifique Covid-19, et Aymeril Hoang, expert en numérique, membre du Comité scientifique Covid-19 ;

- et, à deux reprises, Cédric O, alors secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics, chargé du numérique.

En outre, **Loïc Hervé et Dany Wattebled, co-rapporteurs** de la mission en charge de la thématique « outils de traçage numérique et protection des données personnelles », ont procédé à l'audition de plusieurs chercheurs (MM. François Pellegrini, professeur d'informatique à l'université de Bordeaux, Theodore Christakis, professeur de droit à l'Université Grenoble Alpes, et Jean-Philippe Derosier, professeur de droit public à l'Université de Lille), de représentants d'organisations de la société civile (Internet Society France, La Quadrature du net), du président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), M. Jean-Marie Burguburu, ainsi que du président directeur général de l'Inria, M. Bruno Sportisse.

Enfin, mercredi 27 mai 2020, le Sénat, après en avoir débattu **en séance publique**, s'est prononcé en faveur de la déclaration du Gouvernement relative aux innovations numériques dans la lutte contre l'épidémie de covid-19, en application de l'article 50-1 de la Constitution, par 186 voix pour et 127 contre.

## I. LES USAGES DU NUMÉRIQUE CONTRE L'ÉPIDÉMIE : DES OUTILS ET DES FINALITÉS DIVERSEMMENT INTRUSIVES

Les comparaisons internationales entre différents outils numériques développés dans le cadre de la lutte contre l'épidémie montrent que deux **grands types de sources de données peuvent être utilisées** à cette fin :

- des **données fournies par les utilisateurs eux-mêmes, volontairement ou non**, *via* des sites internet ou des applications *ad hoc* installées sur leurs téléphones mobiles (déclaration de température dans le cadre d'un suivi médical dématérialisé, attestation de présence dans un lieu de quarantaine...); dans certains pays, l'installation de ces applications est obligatoire et la fourniture de ces données ne prévoit pas de consentement préalable des personnes concernées (Chine, Taiwan, Pologne) ;

- des **données collectées auprès des opérateurs téléphoniques** (métadonnées ou données de « bornage » qui ne concernent pas le contenu des conversations mais permettent une **géo-localisation** de l'abonné à partir de l'antenne relais à laquelle le téléphone est connecté).

**Les finalités susceptibles d'être poursuivies à l'aide des données ainsi recueillies sont diversement intrusives** et portent des atteintes variables aux droits des personnes concernées. Il peut s'agir :

- d'une **étude épidémiologique globale** ; il s'agit d'identifier les zones densément peuplées (où le virus se propagerait facilement), de surveiller l'évolution des flux globaux de population (déplacements d'une région à l'autre ou non-respect de fermeture d'une frontière), d'étudier le respect de consignes de confinement (absence de téléphones connectés aux antennes dans certains espaces publics interdits d'accès). Cette utilisation devrait exclure toute finalité de contrôle des populations. **C'est l'usage auquel incitait, par exemple, l'Union européenne dès le mois de mars**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le commissaire européen chargé du marché intérieur, Thierry Breton, s'est entretenu le 23 mars 2020 avec plusieurs opérateurs télécoms pour leur demander de fournir aux autorités européennes les données mobiles liées au positionnement géographique de leurs clients. Une fois les données agrégées et anonymisées, l'objectif serait de savoir en temps réel où les demandes de matériel médical sont les plus pressantes.

### **Le cadre juridique européen du suivi épidémiologique des flux par géolocalisation des téléphones mobiles**

L'utilisation des données de géolocalisation mobiles anonymisées dans un objectif de suivi épidémiologique (pour cartographier les mouvements des personnes, pour coordonner la réponse aux crises, *etc.*) n'entre normalement pas dans le champ d'application des règles de protection des données personnelles<sup>1</sup>.

Comme le résumait ainsi la CNIL dès le 30 mars : « *Le cadre juridique actuel, en particulier le Règlement général sur la protection des données (RGPD) et la directive ePrivacy (applicable au recueil de données de localisation dans le cadre de communications électroniques), permet, selon certaines modalités, de traiter de telles données notamment de manière anonymisée (suffisamment agrégée) ou avec le consentement des personnes.* »

Toutefois, une anonymisation efficace nécessite plus que la pseudonymisation ou que la simple suppression de certains identifiants (numéros de téléphone et identifiants de la carte SIM ou de l'appareil), puisqu'il s'agit de rendre impossible toute ré-identification *a posteriori*. C'est d'ailleurs pour cette raison que les mesures envisagées au niveau européen prévoient également que les données seraient agrégées.

En outre, des obligations de sécurité de l'information (stockage, sous-traitance) s'appliquent en tout état de cause.

- **la surveillance et la sanction des malades contaminés** ; il s'agit de suivre l'état de santé des personnes infectées, de vérifier que les personnes en quarantaine ne se déplacent pas (« quarantaine numérique »), voire de sanctionner les manquements. Cette finalité s'opère généralement *via* une application dont l'installation est obligatoire, qui géo-localise l'utilisateur en permanence, avec appels de vérification par des agents publics et demande régulière de preuve de résidence par photographie. Cette finalité a été très tôt écartée en France ;

- **une prévention personnalisée pour les personnes exposées (traçage / « tracking » ou retro-traçage / « backtracking »)** ; il s'agit de retrouver *a posteriori* les personnes passées dans un foyer d'épidémie (transports en commun, établissements recevant du public, lieux de réunions, lieux de culte...), celles qui ont croisé une personne infectée, pour informer personnellement des individus à risque d'avoir été infecté, voire pour leur demander de se mettre en quarantaine et de se faire tester.

C'est l'usage envisagé dès le début en **France**, depuis l'annonce de l'installation d'un Comité analyse recherche et expertise (CARE) par le Président de la République, chargé de conseiller le Gouvernement sur la

---

<sup>1</sup> RGPD, considérant 26 : « Il n'y a dès lors pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telles informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche. »

mise en place d'une « **stratégie numérique d'identification** », confirmé par la suite par le Premier ministre lors de ses déclarations suivi d'un débat et d'un vote devant les deux chambres du Parlement.

**L'utilité théorique des outils numériques de suivi de contacts :  
rapidité, exhaustivité et changement d'échelle**

Le suivi des contacts est **une politique de santé publique traditionnelle** contre les épidémies qui vise à ralentir la propagation de l'agent pathogène.

En l'espèce, comme l'ont rappelé les membres du comité scientifique covid-19 lors de leur audition, l'utilité de retracer sur plusieurs jours les interactions passées des personnes diagnostiquées positives au virus s'explique par l'existence d'une phase asymptomatique de la maladie : le virus n'est pas détectable aux premiers stades de la contamination, alors que le porteur est déjà contagieux. Il est donc particulièrement utile d'identifier rapidement les personnes avec lesquelles un malade diagnostiqué a pu se trouver en contact pendant leur période d'incubation pour éviter que ces dernières ne contaminent à leur tour d'autres individus pendant cette phase asymptomatique. **L'objectif, en alertant ces personnes, est de briser les chaînes de contamination et d'endiguer la propagation exponentielle de la maladie.**

Concrètement, en France, dès qu'une personne est détectée positive, un enquêteur sanitaire parmi la centaine opérant au sein des cellules régionales de Santé publique France et des ARS interroge ce malade afin d'identifier tous ceux susceptibles d'avoir été contaminés au cours d'un précédent contact. Ces derniers sont repérés, interrogés, évalués, conseillés et le cas échéant placés sous surveillance sanitaire. C'est ce protocole qui a été suivi, par exemple, dans les *clusters* des Contamines-Montjoie et de l'Oise.

**L'enquête manuelle de suivi de contacts présente ainsi des limites**, certaines inhérentes à la méthode, d'autres dues aux moyens que les autorités de santé sont capables de mobiliser :

- **elle est fondée sur la mémoire des malades**, qui peut être imparfaite, s'agissant de remonter sur près de deux semaines, et elle ne permet jamais, en tout état de cause, d'identifier et d'alerter quiconque en cas de contact d'un malade avec des personnes inconnues de lui (les nombreuses personnes anonymes rencontrées dans les transports et lieux publics, notamment) ;

- **elle prend du temps et exige de disposer de moyens humains** considérables sur le terrain pour retrouver, contacter et évaluer chacun des contacts déclarés par un malade.

Selon les autorités sanitaires, **l'utilité des outils numériques de suivi de contacts est donc de permettre de gagner en rapidité et en exhaustivité** ; ce changement d'échelle est jugé indispensable pour pouvoir répondre au caractère massif de l'épidémie et pour lutter efficacement contre un virus se propageant de façon particulièrement virulente.

## II. LES SYSTÈMES D'INFORMATION CRÉÉS OU ADAPTÉS POUR ÉQUIPER LES PROFESSIONNELS DE SANTÉ ET FACILITER LE DÉPISTAGE ET LA PRÉVENTION DES PERSONNES À RISQUE

Dans la perspective de la levée progressive du confinement à compter du mois de mai 2020, le Premier ministre a indiqué qu'il entendait **mobiliser sur le terrain d'importants moyens humains (des « brigades sanitaires »), pour identifier et tester** les patients atteints du covid-19 ainsi que pour retracer leurs « cas contacts », et leur proposer un accompagnement médical et social.

Lors de son audition par la commission des lois, le Professeur Jean-François Delfraissy avait estimé à **plusieurs dizaines de milliers de personnes** les effectifs requis pour constituer ces brigades, non seulement sur le terrain mais, surtout, derrière les plateformes téléphoniques.

Pour faciliter la mission de ces équipes, **le Gouvernement a souhaité les faire bénéficier d'outils informatiques permettant d'automatiser le traitement des informations recueillies** sur le terrain concernant les malades et les cas contacts identifiés. Le recours à des fichiers devrait ainsi favoriser un suivi plus rapide, et à bien plus grande échelle, de la population exposée à la maladie ou à risque.

À cette fin, l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions **fixe un cadre juridique général pour les systèmes d'information déployés en appui à la lutte contre la propagation de l'épidémie de covid-19** et que doivent respecter les traitements de données ultérieurement créés ou modifiés. **Il autorise expressément que le partage de données traitées dans le cadre de ces systèmes d'information déroge au secret médical<sup>1</sup> et à la nécessité de recueillir le consentement des intéressés.**

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique : « Toute personne prise en charge (...) a droit au respect de sa vie privée et du secret des informations la concernant. / Excepté dans les cas de dérogation expressément prévus par la loi, ce secret couvre l'ensemble des informations concernant la personne venues à la connaissance du professionnel, de tout membre du personnel de ces établissements, services ou organismes et de toute autre personne en relation, de par ses activités, avec ces établissements ou organismes. Il s'impose à tous les professionnels intervenant dans le système de santé. »

**« SI-DEP » et « Contact Covid » :  
les systèmes d'information déployés en appui de  
la lutte contre l'épidémie de covid-19**

Les systèmes d'information déployés en appui de la lutte contre l'épidémie de covid-19 ont été mis en place **depuis le 13 mai 2020**<sup>1</sup>. Depuis cette date, **12 219 patients et 33 295 cas contacts ont été pris en charge** dans le cadre du dispositif ainsi mis en œuvre.

**1° Le « système d'information national de dépistage » (SI-DEP)**

Le « système d'information national de dépistage » (SI-DEP) **sert à enregistrer les résultats des laboratoires de tests covid-19 et permet le suivi des opérations de dépistage et la diffusion des résultats des tests.**

Il vient ainsi en appui des opérations d'identification, de dépistage et de suivi des personnes infectées. Il est mis en œuvre sous la responsabilité du ministère de la santé, essentiellement par les laboratoires de test et les médecins.

Il permet notamment un suivi épidémiologique, territoire par territoire et au niveau national, du taux d'incidence, du taux de prélèvements et du taux de positivité à la maladie. À partir des données de « SI-DEP », Santé publique France est désormais en mesure de publier les indicateurs de suivi au travers d'un bulletin épidémiologique hebdomadaire et d'une publication quotidienne des indicateurs, par territoire.

**2° Le téléservice « Contact covid » accessible via le portail « ameli.pro »**

Le téléservice dénommé « Contact covid », qui résulte de l'adaptation de systèmes d'information existants, **permet le suivi des personnes contaminées et des cas contacts.** Élaboré par l'Assurance maladie, il est accessible *via* son portail « ameli.pro » et est à la disposition des professionnels de santé pour leur permettre de renseigner les informations nécessaires au suivi des patients et des cas contacts, pendant et après la contamination.

Selon les informations fournies par le ministère de la santé, **près de 8 000 personnes sont mobilisables pour l'Assurance maladie. Le fonctionnement quotidien des plates-formes de tracing concerne entre 1 500 et 2 500 collaborateurs** de l'assurance maladie, selon le nombre de nouveaux cas détectés. Ce dispositif permet ainsi de faire face avec la réactivité nécessaire à la prise en charge de clusters ou de regain épidémique.

Eu égard au caractère dérogatoire et particulièrement sensible de ces traitements, **le législateur les a assortis d'importantes garanties**, qui répondent ainsi aux exigences du Règlement général sur la protection des données (RGPD). C'est d'ailleurs au regard de l'ensemble de ces garde fous,

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

et après leur analyse détaillée, que **le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution**<sup>1</sup>.

**Les garanties encadrant le traitement des données de santé par les systèmes d'information destinés au suivi des contacts et à la lutte contre la covid-19**

À l'initiative du Parlement, et en particulier de la commission des lois du Sénat, les dispositions de l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 précitée :

- circonscrivent le **périmètre des données de santé** pouvant être traitées (statut virologique ou sérologique de la personne à l'égard du virus et éléments probants de diagnostic clinique et d'imagerie médicale) ;

- **encadrent doublement dans le temps** non seulement la durée de vie des systèmes d'information (jusqu'à « *une durée de six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire* »), mais également la durée autorisée pour le traitement des données personnelles collectées (« à l'issue d'une durée de trois mois après leur collecte ») ;

- identifient les **responsables de traitement** pour les dispositifs envisagés (ministre chargé de la santé, l'Agence nationale de santé publique, l'Assurance maladie et les agences régionales de santé) ;

- énumèrent limitativement les **catégories de personnes pouvant avoir accès** à ces informations (agence nationale de santé publique, organismes d'assurance maladie, agences régionales de santé, service de santé des armées, communautés professionnelles territoriales de santé, établissements de santé, maisons de santé, centres de santé et médecins concernés, laboratoires de biologie médicale...);

- définissent limitativement les **finalités poursuivies** (identification des « cas-contacts » - les personnes infectées et personnes à risque, orientation et suivi de ces dernières, recherche et surveillance épidémiologique) ;

- imposent, pour la finalité de recherche et surveillance épidémiologique, que les données soient en outre **pseudonymisées** (les nom et prénoms des intéressés, leur numéro de sécurité sociale, et leurs coordonnées de contact - adresse, téléphone, courriel - devant être supprimés) ;

- instaurent un « **comité de contrôle et de liaison covid-19** » chargé d'associer la société civile et le Parlement aux opérations de lutte contre la propagation de l'épidémie par suivi des contacts ainsi qu'au déploiement des systèmes d'information prévus à cet effet.

<sup>1</sup> Voir la décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions. Selon le considérant de principe énoncé par le Conseil constitutionnel : « Il résulte du droit au respect de la vie privée que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif. Lorsque sont en cause des données à caractère personnel de nature médicale, une particulière vigilance doit être observée dans la conduite de ces opérations et la détermination de leurs modalités ».

### Nombre et profil des personnes disposant d'un accès SI-DEP<sup>1</sup>

Accédant aux données	Nombre de personnes habilitées	Finalité
Laboratoires de biologie médicale de type MGI et quelques laboratoires en saisie manuelle, pour les seules données les concernant	82 (profil biologiste) + 868 (préleveur) + 223 (préleveur drive) + 553 (prescripteur) + 32 (réfèrent informatique) + 149 (laboratoires en saisie manuelle) = 1907 personnes habilitées	Réalisation des examens de biologie et collecte de leurs résultats
Autres laboratoires de biologie médicale (environ 5 000)	N'ont pas d'accès à SI-DEP : alimentation des résultats par un flux informatique	Réalisation des examens de biologie et collecte de leurs résultats
Organismes d'assurance maladie et caisse nationale militaire de sécurité sociale et du service de santé des armées Agences régionales de santé Agence nationale de santé publique (antennes de SPF dans les ARS)	Administrateurs : 78 Comptes ouverts : 1 116	Identification des personnes présentant un risque d'infection, par la collecte des informations relatives aux contacts des personnes infectées et, le cas échéant, par la réalisation d'enquêtes sanitaires, en présence notamment de cas groupés ; Orientation des personnes infectées, et des personnes susceptibles de l'être, en fonction de leur situation, vers des prescriptions médicales d'isolement prophylactiques, ainsi que l'accompagnement de ces personnes pendant et après la fin de ces mesures

### Nombre et profil des personnes disposant d'un accès Contact Covid

Acteur	Finalités <sup>2</sup>	Nombre total
Agents des organismes d'assurance-maladie (réseau)	1° à 3°	6 890
Agents des ARS	1° à 3°	850 (dont 193 sont en compte individuel)
Agents des établissements de santé	1°	662 (dont 146 sont en compte individuel)
Agents du service médical	1° à 3°	1 000

Source : Ministère de la santé

<sup>1</sup> Concernant les données pseudonymisées à finalité de recherche et d'épidémiologie, le ministère n'a pas fourni d'éléments précis sur le nombre ni le profil des personnes disposant d'un accès, indiquant que « seuls des flux informatiques sécurisés sont organisés (SPF, DREES, ARS, CNAM, plateforme des données de santé) ».

<sup>2</sup> Identification des personnes infectées (1°), des cas contacts (2°) et orientation suivi médical (3°).

### III. « STOPCOVID » : UN OUTIL À L'UTILITÉ ÂPREMENT DISCUTÉE

Le Gouvernement a rendu publiques<sup>1</sup> début avril les bases d'un projet d'application « StopCovid » pour terminaux mobiles : cet outil devait permettre de suivre et d'enregistrer les interactions entre téléphones mobiles (« contact tracing ») pour rompre les chaînes de transmission et limiter ainsi la diffusion du virus.

L'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria) a publié<sup>2</sup> fin avril les premiers principes d'un protocole « ROBERT » pour l'application informatique en cours de développement.

**L'application a été lancée le 2 juin** par le Gouvernement, au moment où débutait la seconde phase du déconfinement. Elle est disponible au téléchargement pour les iPhones d'Apple et pour les appareils fonctionnant avec le système d'exploitation Android de Google.

#### A. LE FONCTIONNEMENT DE L'APPLICATION ET LES GARANTIES INTÉGRÉES DÈS LA CONCEPTION

En France, c'est à l'Inria que le secrétariat d'État chargé du numérique a confié la coordination opérationnelle des efforts de recherche visant à développer une application de suivi des contacts respectueuse du droit européen et des libertés individuelles.

Elle s'inscrit dans le « Pan European Privacy Proximity Tracing » (PEPP-PT), projet européen de recherche rassemblant plus de 130 scientifiques de haut niveau en provenance de huit pays, dont la France, l'Allemagne et la Suisse, « dont le but principal est de permettre le développement de solutions de suivi de contacts respectueuses des normes européennes en matière de protection des données, de vie privée et de sécurité, dans le cadre d'une réponse plus globale à la pandémie ».

Cet outil permettrait de **suivre et d'enregistrer les interactions entre téléphones mobiles** (« *contact tracing* ») grâce à la **technologie Bluetooth** intégrée aux téléphones pour les échanges de données entre terminaux à proximité.

Plusieurs **garanties** ont été d'emblée imposées au développement du projet :

- la **base volontaire** du recours à l'application, **toute obligation étant écartée** ;

- le **respect du cadre juridique actuel** (national et européen) protégeant la vie privée des individus ;

---

<sup>1</sup> Dans un entretien du ministre de la santé, Olivier Véran, et du secrétaire d'État au numérique, Cédric O, au journal *Le Monde* et un communiqué de presse du 9 avril 2020.

<sup>2</sup> <https://github.com/ROBERT-proximity-tracing>

- la **transparence** des protocoles et l'auditabilité de l'application, grâce notamment à la diffusion du code source ;

- le respect du principe de **souveraineté numérique, les autorités publiques devant rester** maîtresses des choix de santé pour guider la réponse à l'épidémie (choix de certains paramètres, remontée d'information épidémiologique) ;

- le **caractère temporaire** des données collectées comme de l'application elle-même (durée de vie correspondant à la durée de gestion de l'épidémie de covid-19).

Interrogé par les co-rapporteurs, le PDG de l'Inria a insisté sur les circonstances exceptionnelles de développement de l'application « StopCovid », l'urgence expliquant le peu de communication entourant les premiers temps du projet (la liste des parties prenantes privées du consortium n'a ainsi été rendue publique que le 27 avril<sup>1</sup>), et les **importantes incertitudes qui ont longtemps persisté sur certains choix et paramètres** (distance et durée prises en compte pour qualifier la pertinence d'un contact, localisation des serveurs et désignation du responsable du traitement des données).

Concrètement, **l'application mémorise sous forme pseudonymisée l'ensemble des contacts avec d'autres appareils également équipés de celle-ci et passés à proximité sur une période donnée**. Il est alors ensuite possible de **retracer rétrospectivement les contacts d'un individu atteint par la maladie pour les prévenir du risque de contamination encouru**.

Comme l'a indiqué Cédric O lors de son audition devant la commission, **le recours à un outil numérique de suivi des contacts entend ainsi « combler les lacunes des enquêtes de terrain », ses principaux avantages étant :**

- de permettre de **mémoriser automatiquement** sur l'appareil l'ensemble des contacts ayant été à proximité d'un malade, y compris ceux inconnus de lui, ou ceux qu'il aurait oubliés ;

- de permettre un suivi potentiellement **plus rapide**, et à bien **plus grande échelle**, de la population exposée.

---

<sup>1</sup> [https://www.inria.fr/sites/default/files/2020-04/Communiqu%C3%A9%20de%20presse%20STOPCOVID\\_2.pdf](https://www.inria.fr/sites/default/files/2020-04/Communiqu%C3%A9%20de%20presse%20STOPCOVID_2.pdf)

### **Le fonctionnement de l'application « StopCovid »**

Les équipes de l'Inria ont publié le 18 avril 2020 le protocole « ROBERT » (pour ROBust and privacy-presERving proximity Tracing) qui représente l'état de leurs réflexions sur l'architecture technique d'une future application « StopCovid » de suivi des contacts. Ce protocole est soumis à l'évaluation et à la critique de la communauté scientifique ainsi qu'à un « bug bounty »<sup>1</sup>.

Selon ce protocole, le mécanisme utilisé pour retracer et alerter les contacts d'un utilisateur de l'application est le suivant :

- une personne télécharge volontairement l'application sur son équipement mobile (smartphone ou tablette, et pour les appareils sous systèmes d'exploitation Android - développé par Google - ou iOS - par Apple) ;

- le détenteur du smartphone, en laissant le bluetooth activé lors de ses activités et déplacements quotidiens, enregistre un historique des contacts établis avec les autres smartphones qui sont également équipés de l'application et qui se sont trouvés à une distance et pendant une durée significatives, selon des paramètres à fixer ; ces contacts sont établis sous forme de pseudonymes par la génération puis l'échange de crypto-identifiants temporaires entre smartphones : les données nominatives ou de numéro de téléphone ne sont pas échangées, et l'application n'a pas recours à la géolocalisation ;

- si la personne est diagnostiquée positive, elle reçoit d'un professionnel de santé un code permettant de certifier son état et de le signaler dans l'application. Son historique de contacts est alors envoyé sur un serveur de confiance (celui d'une autorité de santé, par exemple), sans que soit divulgué d'élément permettant de l'identifier elle-même. Aucun lien n'est fait entre le téléphone de la personne malade et son historique de contacts. Chacun de ces contacts remontés au serveur est ainsi une personne à risque ;

- chaque smartphone ayant téléchargé l'application vérifie auprès du serveur central, à intervalles réguliers (selon des paramètres à fixer) s'il fait partie des contacts signalés à risque. Il n'y a pas de notification spontanée, directe et à toute heure par le serveur central, mais interrogation par l'application ;

- la notification se fait sur la base d'une évaluation du risque (dont le calcul doit être défini avec les épidémiologistes) en utilisant l'information de proximité, et selon des paramètres à fixer (nombre de notifications maximal, plage horaire coïncidant avec l'ouverture de certains services).

## **B. UN CADRE JURIDIQUE PRÉCISÉ À DEUX REPRISES GRÂCE À LA CNIL**

Marque de la volonté du Gouvernement d'être irréprochable sur la conformité de l'application au droit de la protection des données personnelles, **la CNIL a été saisie à deux reprises afin qu'elle se prononce sur l'application « StopCovid ».**

---

<sup>1</sup> Ou « chasse aux bugs », qui permet de mobiliser des chercheurs et experts afin de détecter les vulnérabilités de programmes informatiques.

Saisie, en premier lieu par le secrétaire d'État chargé du numérique d'une demande d'avis concernant les conditions et modalités de l'éventuelle mise en œuvre de l'application « StopCovid » au regard des règles françaises et européennes de protection des données à caractère personnel, **la CNIL a estimé, dans sa première délibération<sup>1</sup> du 24 avril 2020, que le projet d'application semblait conforme à ces normes**, sous réserve qu'elle soit réellement utile à la stratégie de déconfinement et qu'elle soit conçue de façon à protéger la vie privée des utilisateurs. Elle formulait ainsi plusieurs réserves, suggestions et mises en garde.

### **L'avis de la CNIL sur le principe d'une application de suivi des contacts**

La CNIL a considéré, à titre liminaire, que **l'application traiterait bien des données personnelles** (en raison du lien existant entre les pseudonymes, les applications téléchargées, et les terminaux de chaque utilisateur) - **et notamment des données de santé** (comme le risque d'exposition au virus) - et serait bien soumise, comme telle, au RGPD et à la loi Informatique et libertés.

Comme l'avait rappelé Mme Marie-Laure Denis, présidente de la CNIL, lors de son audition par la commission des lois, la présence de données personnelles n'interdit pas leur traitement, mais **impose au responsable de traitement de prévoir des garanties adaptées et d'autant plus fortes que les technologies sont intrusives**.

Tout en soulignant les risques d'une telle application pour la protection de droits fondamentaux et après avoir appelé à une grande prudence (« *le recours à des formes inédites de traitement de données [pouvant] créer dans la population un phénomène d'accoutumance propre à dégrader le niveau de protection de la vie privée et [devant] donc être réservé à certaines situations exceptionnelles* »), la CNIL a constaté que :

- le principe de stricte **limitation des finalités** était respecté, l'application étant limitée à l'alerte de personnes exposées au risque de contamination (« *l'application StopCovid n'a pas pour objet de surveiller le respect de mesures de confinement ou d'autres obligations sanitaires* ») ;

- le recours à l'application se ferait **volontairement**, toute obligation étant écartée et **qu'il appartenait donc au Gouvernement de préciser la base juridique du traitement** de données personnelles qu'il envisageait : soit le **consentement libre et éclairé** qui doit être recueilli dans les conditions exigeantes précisées par la CNIL (cela implique qu'il n'y ait pas de conséquence négative en cas de non-utilisation, en particulier pour l'accès aux tests et aux soins, mais également pour l'accès à certains services à la levée du confinement, tels que les transports en commun), soit de la **mission d'intérêt général** de l'État dans la lutte contre l'épidémie de covid-19, qui devrait dès lors être inscrite dans notre droit par une norme explicite et protectrice des droits de nos concitoyens ;

---

<sup>1</sup> Délibération n° 2020-046 du 24 avril 2020 portant avis sur un projet d'application mobile dénommée « StopCovid ».

**- l'atteinte portée à la vie privée semble proportionnée à l'objectif poursuivi ;** à cet égard, d'une part, la collecte et le traitement de données opérés par **l'application doivent revêtir un caractère temporaire** (« les données [étant] supprimées dès le moment où l'utilité de l'application ne sera plus avérée »), et, d'autre part, **le Gouvernement doit pouvoir démontrer raisonnablement l'utilité effective de l'application** dans la lutte contre la crise.

La CNIL a souligné, enfin, que l'ensemble de ces précautions et garanties était de nature à favoriser **la confiance du public dans ce dispositif, qui constituait un facteur déterminant de sa réussite et de son utilité**, et demandait au Gouvernement de la saisir à nouveau du projet d'application et du projet de norme l'encadrant lorsque la décision aura été prise et le projet précisé.

La CNIL **s'est prononcée, en second lieu, le 25 mai 2020 sur le projet de décret<sup>1</sup> relatif à l'application mobile « StopCovid »**. Elle a constaté que ses principales recommandations formulées le 24 avril 2020 avaient été prises en compte et estimé ainsi que ce dispositif temporaire, basé sur le volontariat, pouvait légalement être mis en œuvre.

Afin d'assurer la pleine conformité du traitement au RGPD, elle a néanmoins émis plusieurs observations sur le projet de décret qui lui a été soumis et sur les conditions opérationnelles de déploiement de l'application.

Enfin, la CNIL, dès le mois de juin, a annoncé qu'elle mènerait une **campagne spécifique de contrôle** des outils numériques de lutte contre l'épidémie, notamment pour vérifier la destruction des données collectés à l'échéance des durées de conservation autorisées. Elle a indiqué que, de ce fait, elle pourrait utilement répondre à **certaines interrogations soulevées** sur la conformité réelle du fonctionnement de l'application au décret autorisant StopCovid (crainte de remontée excessive d'informations au serveur ; utilisation d'un outil - « reCaptcha » - ou de solutions d'hébergement impliquant des transferts indus de données hors de l'Union européenne...).

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-650 du 29 mai 2020 relatif au traitement de données dénommé « StopCovid ».

### **L'avis de la CNIL sur les conditions de mise en œuvre par décret de l'application « StopCovid »**

Après avoir réitéré les constats généraux de son précédent avis, **la CNIL a relevé que ses précédentes recommandations avaient bien été prises en compte** (désignation explicite de la responsabilité du traitement, confiée au ministère en charge de la politique sanitaire ; absence de conséquence juridique négative attachée au choix de ne pas recourir à l'application ; mesures de sécurité entourant l'application).

**Elle a estimé que « l'utilité de l'application et la nécessité du traitement projeté [étaient] suffisamment démontrées »** dès lors qu'elle paraissait, en l'état incertain des connaissances épidémiologiques, être un instrument complémentaire du dispositif d'enquêtes sanitaires manuelles et qu'elle permettait des alertes plus rapides en cas de contact avec une personne contaminée, y compris pour des contacts inconnus.

Néanmoins, la CNIL a estimé que l'utilité réelle du dispositif devrait être plus précisément étudiée après son lancement, la durée de mise en œuvre du dispositif devant être ainsi conditionnée aux résultats de cette évaluation régulière.

La CNIL a en outre formulé plusieurs **recommandations complémentaires** :

- **l'amélioration de l'information fournie aux utilisateurs**, en particulier s'agissant des conditions d'utilisation de l'application, des modalités d'effacement des données personnelles, et de la nécessité de délivrer une **information spécifique pour les mineurs et les parents des mineurs** ;

- la confirmation dans le décret à venir d'un **droit d'opposition et d'un droit à l'effacement** des données pseudonymisées enregistrées ;

- **le libre accès à l'intégralité du code source** de l'application mobile et du serveur.

### **C. UNE EFFICACITÉ CONCRÈTE DISCUTÉE**

Si le recours à l'outil numérique est présenté comme un moyen de pallier certaines lacunes des enquêtes humaines de suivi des contacts, la totalité des personnes entendues au cours des auditions reconnaît que **l'outil numérique de traçage possède lui-même ses propres limites**.

#### **1. Les contraintes inhérentes au choix de la technologie Bluetooth**

L'utilisation du Bluetooth semble certes moins intrusive que la géolocalisation (car la technique retrace sous forme pseudonymisée les contacts entre appareils équipés de l'application à proximité, et n'enregistre pas les lieux fréquentés), mais **cette technologie d'échanges de données n'a pas été conçue pour mesurer précisément des distances**.

Comme le résume Bruno Sportisse, PDG de l'Inria « *les résultats peuvent dépendre de nombreux paramètres, comme la physiologie des personnes, la position du smartphone, le type de smartphone, l'état de la batterie* ». La capacité de cette technologie à atteindre le niveau de précision nécessaire à l'efficacité de l'application reste donc incertaine.

## **2. L'absence de consensus scientifique sur l'efficacité d'une application en deçà d'un seuil élevé d'utilisateurs et l'obstacle de la fracture numérique**

Les rapporteurs relèvent **l'absence de consensus scientifique sur l'efficacité réelle d'un outil de traçage numérique en deçà d'un seuil ou d'une masse critique d'utilisateurs** dans la population touchée.

Certains chercheurs raisonnant sur la base de modèles et d'hypothèses épidémiologiques estiment ainsi que **la pleine efficacité d'un dispositif numérique de traçage des contacts est bien conditionnée au nombre de personnes qui accepteront d'utiliser l'application**<sup>1</sup> ; une étude pour le National Health Service (NHS) britannique place même ce seuil à 80 % de la population équipée de smartphone<sup>2</sup>.

**Toute la question reste de savoir si une application qui n'atteindrait pas ce seuil critique d'utilisateurs peut conserver une utilité**, et plus précisément si, dans ces conditions, le bilan coût/avantage justifie encore son déploiement. En d'autres termes, les bénéfices tirés des contaminations évitées sont-ils suffisants pour compenser les éventuels effets négatifs, tels que les coûts du déploiement et les coûts sociaux, ainsi que les effets pervers et les coûts d'opportunité des moyens et du temps consacrés à l'application qui auraient pu l'être ailleurs ?

---

<sup>1</sup> « We conclude that viral spread is too fast to be contained by manual contact tracing, but could be controlled if this process was faster, more efficient and happened at scale. A contact-tracing App which builds a memory of proximity contacts and immediately notifies contacts of positive cases can achieve epidemic control **if used by enough people.** » (*Quantifying SARS-CoV-2 transmission suggests epidemic control with digital contact tracing*, L. Ferretti et al., *Science*, 2020).

<sup>2</sup> « With these assumptions, we find that **the epidemic can be suppressed with 80% of all smartphone users using the app, or 56 % of the population overall** » (*Effective Configurations of a Digital Contact Tracing App: A report to NHSX, Hinch et alii, avril 2020*).

**Les rapporteurs ont reçu des réponses divergentes à cette question, qui est d'une appréciation extrêmement délicate :** le Gouvernement<sup>1</sup>, comme le conseil scientifique covid-19<sup>2</sup> et le Conseil national du numérique<sup>3</sup>, estiment que l'utilité d'une application même peu répandue n'est pas à négliger ; à l'inverse, d'autres acteurs de la société civile entendus par les rapporteurs contestent vigoureusement le coût d'opportunité des moyens dépensés en faveur d'un tel « gadget numérique » selon eux peu efficace et qui surtout détourne énergie et moyens d'une véritable réponse sanitaire humaine et de terrain.

Les quelques retours d'expériences comparables dans d'autres pays incitent d'ailleurs à la prudence : ainsi, à Singapour, le déploiement de l'application *TraceTogether* n'a pas empêché un confinement de la population face au taux inquiétant de propagation de la pandémie.

En tout état de cause, tous s'accordent à reconnaître le problème posé par le manque d'équipement numérique d'une partie de la population, qui ne détient pas de smartphone adapté à l'utilisation d'une telle application (et une fraction de ceux qui sont correctement équipés ne sont pas préparés techniquement à l'utiliser). Les rapporteurs soulignent que **la fracture numérique risque ici de pénaliser nos concitoyens âgés ou vulnérables, qui sont justement parmi les plus exposés au virus.**

### **3. L'inefficacité, voire les effets pervers, d'un « pistage sans dépistage »**

Le recours au traçage des contacts est destiné à briser plus efficacement et plus rapidement les chaînes de contamination, en isolant les individus exposés à un risque pour qu'ils ne contaminent pas d'autres personnes à leur tour. **Cela suppose donc une infrastructure sanitaire puissamment dimensionnée** pour conseiller, évaluer, tester et traiter les utilisateurs que l'application signalera comme à risque.

---

<sup>1</sup> Pour, Cédric O « À chaque fois que vous pouvez prévenir une personne de plus, vous prenez un temps d'avance sur la chaîne de transmission ».

<sup>2</sup> « Le Conseil scientifique considère les outils numériques comme un élément très utile de la stratégie de contrôle de l'épidémie. En appui des autres recommandations, étant donné le risque important de seconde vague épidémique et de nouveau confinement, le Conseil scientifique considère que les outils numériques permettant d'améliorer l'efficacité du contrôle sanitaire doivent être déployés en France (...) Ces outils doivent s'inscrire dans une stratégie globale de lutte sanitaire, dont ils ne sont qu'un élément » (*Avis n° 6 du Conseil scientifique covid-19, 20 avril 2020, « Sortie progressive de confinement prérequis et mesures phares »*).

<sup>3</sup> « Les épidémiologistes auditionnés estiment que l'application apportera toujours des bénéfices, car même sans atteindre un seuil critique d'utilisateurs, l'application peut avoir une utilité au sein de l'ensemble des mesures de post-confinement ».

Comme l'a souligné lors de son audition le professeur Jean-François Delfraissy, l'exploitation des informations communiquées aux bénéficiaires de **l'application exigera la mobilisation de « brigades » de professionnels de santé et d'intervenants très nombreux** (le nombre de 30 000 agents a été avancé) pour contacter toutes les personnes concernées et les conseiller sur les précautions à prendre et la démarche à suivre (entretien, dépistage, mise en quarantaine éventuelle, identification des proches, *etc.*).

**Plusieurs risques sérieux d'effets pervers** ont même été identifiés :

- **chez les utilisateurs de l'application ne recevant pas d'alerte, le risque de créer un faux sentiment de sécurité**, et de provoquer ainsi un relâchement dans l'observation des gestes barrières ou des obligations de confinement (ne pas recevoir d'alerte pouvant faire croire que l'on n'a pas été exposé du tout à la maladie, alors que cela témoigne seulement du fait que l'application n'a pas repéré de contact avec un malade utilisateur de l'application) ;

- **pour les personnes alertées, le risque inverse d'être inutilement anxiogène en cas d'absence de prise en charge adéquate ;**

- **spécifiquement pour les personnes ayant une activité dite « de première ligne »** (personnel de santé, de livraison, de supermarchés, *etc.*), **le risque d'une génération massive et constante d'alertes** ne permettant plus de distinguer les informations pertinentes sur d'éventuelles expositions.

#### **4. Un risque pour les libertés : accoutumance à la surveillance numérique, normalisation juridique de l'exception et discriminations**

Le recours à un outil numérique de suivi des contacts est justifié, selon le Gouvernement, par la situation exceptionnelle de lutte contre la pandémie : il s'inscrit dans un contexte préexistant d'extrêmes restrictions des libertés publiques – l'obligation de confinement portant atteinte notamment à la liberté d'aller et venir et de réunion – et permettrait donc, en facilitant le déconfinement, une atteinte moins forte à ces libertés.

Plusieurs intervenants entendus par les rapporteurs ne partagent pas cette analyse et s'inquiètent de **l'accoutumance à la surveillance qui risque au contraire d'être instillée dans la population par la promotion étatique de ce type de dispositif numérique de traçage.**

Alors que la CNIL résume cette inquiétude en avertissant que *« le recours à des formes inédites de traitement de données peut créer dans la population un phénomène d'accoutumance propre à dégrader le niveau de protection de la vie privée et doit donc être réservé à certaines situations exceptionnelles »*, plusieurs universitaires et associations interrogés ont rappelé à vos rapporteurs les précédentes intégrations dans le droit commun de prérogatives initialement pensées comme provisoires et limitées au seul temps de crise, dont la loi n° 2017-1510 du 30

octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite « loi SILT », qui codifie et pérennise certains pouvoirs jusqu'alors limités à l'état d'urgence, est l'un des principaux exemples.

Dès lors, face à ce risque, ils insistent à tout le moins sur l'absolue nécessité d'un contrôle poussé de l'application (transparence, format ouvert, auditable) et sur sa **limitation stricte (dans le temps** – destruction des données et suppression de l'application dès que possible –, **et dans ses finalités** – qui ne doivent pas être détournées).

Enfin, certains pointent un **risque de discrimination** au sein de la population : les personnes n'ayant pas téléchargé l'application pourraient se trouver en butte à une **pression sociale ou économique** (chantage à la reprise du travail), voire à des phénomènes de **stigmatisation**.

## 5. Des enjeux de souveraineté numérique

Le secrétaire d'État au numérique n'a pas caché, lors de son audition devant la commission des lois, qu'un tel dispositif numérique ne pourrait fonctionner de façon réellement satisfaisante que si, notamment, les grands fabricants d'appareils mobiles acceptaient de **modifier certaines spécifications de leurs systèmes d'exploitation qui imposent des restrictions importantes à l'usage de la technologie Bluetooth par chaque application** (sur les iPhone, mais vraisemblablement aussi sur certains appareils fonctionnant avec Android).

L'application voulue par le Gouvernement nécessite en effet un **fonctionnement permanent en arrière-plan** avec Bluetooth actif. Si la question paraît extrêmement délicate, c'est que ces spécifications sont entièrement aux mains des deux grands acteurs américains qui dominent le marché des smartphones, et que ces restrictions entendent traduire le haut niveau d'exigence de ces entreprises pour la protection des données de leurs clients dans le monde, élément central de la confiance qu'ils leur accordent.

La situation est d'autant plus complexe que **Google et Apple ont eux-mêmes annoncé une initiative conjointe face à la crise sanitaire**. Ils proposent ainsi de modifier certains éléments de leurs systèmes d'exploitation (iOS pour Apple et Android pour Google) pour aider les applications de suivi, mais selon un protocole et sous des conditions (une architecture plus « décentralisée ») qui ne semblent pas compatibles avec le développement de l'application StopCovid de l'Inria...

Malgré l'échec des discussions engagées au plus haut niveau par le Gouvernement et le PDG de l'Inria pour débloquer la situation auprès de ces sociétés, les équipes de développement de l'application semblent être parvenues à une solution technique permettant de contourner cette difficulté, sans que l'on sache à ce jour si ce procédé a un impact sur l'efficacité de son fonctionnement.

**D. FONCIÈREMENT INEFFICACE OU RENDUE INUTILE PAR L'AMÉLIORATION RÉCENTE DE LA SITUATION ÉPIDÉMIQUE ? LE BILAN INCERTAIN DE L'APPLICATION « STOPCOVID »**

Dans son second rapport d'étape, tout en se montrant ouverte au principe de l'utilisation d'outils numériques pour lutter contre l'épidémie, à condition qu'ils présentent de solides garanties en termes de protection des données personnelles, la mission redoutait l'inefficacité d'une application élaborée et déployée dans la précipitation, dans un contexte de fracture numérique et de sous-dimensionnement de nos infrastructures sanitaires.

Le secrétaire d'État au numérique, Cédric O, a présenté le 23 juin à la presse un bilan des trois premières semaines de déploiement de l'application StopCovid. Au regard des éléments communiqués à cette occasion, les rapporteurs, tout en se rejoignant sur le caractère décevant des premiers chiffres annoncés, divergent sur la portée à leur donner.

**Pour Loïc Hervé, les chiffres communiqués confirment les doutes exprimés dès le début sur l'opportunité même du déploiement d'une telle application** de suivi des contacts :

- **l'adoption par la population française reste minime** (1,9 million de téléchargements seulement, auxquels il faut même retrancher 460.000 désinstallations), ce qui contraste fortement avec la situation en Allemagne (près de 7 millions de téléchargements le jour de son lancement pour l'application développée par les autorités sanitaires), pays pourtant moins touché que le nôtre par l'épidémie ;

- l'utilité sanitaire concrète à ce jour semble bien négligeable ; seules 68 personnes ont fait une déclaration de test positif *via* l'application, et **avec seulement 14 utilisateurs avertis d'un risque de contact avec une personne contaminée, « StopCovid » apparaît bien comme un rendez-vous manqué ;**

- si le protocole et le système applicatif ont été développés dans des conditions de délais exceptionnelles et grâce à la participation largement bénévole des équipes de chercheurs et d'informaticiens associées au projet, **le fonctionnement normal de l'application et la maintenance des serveurs semble désormais particulièrement couteuse** (environ 200.000€ par mois<sup>1</sup>), et ce d'autant plus au regard de ses maigres résultats ;

- enfin, réduisant encore son efficacité, **le dispositif reste un des rares en Europe qui ne sera probablement pas interopérable** avec les autres applications développées par nos partenaires européens, en raison du choix minoritaire d'une architecture technologique centralisée (selon les

---

<sup>1</sup> 40.000 euros pour l'hébergement, 80.000 euros pour la maintenance et les développements et, en option, 50.000 euros pour l'appui au support utilisateur ainsi que 30.000 euros de dépenses liées au déploiement (selon les informations données lors de la conférence de presse précitée).

informations de la Commission européenne<sup>1</sup>, seules la Hongrie, la Norvège et la Slovaquie auraient fait un choix comparable).

**Pour Dany Wattebled, le bilan numériquement décevant de l'application doit toutefois être rapporté à l'évolution actuelle très favorable de l'épidémie en France :**

- si l'application a permis de contacter peu de personnes à risque, c'est que **la circulation du virus elle-même a drastiquement diminué, limitant les occasions de signalement dans l'application**. L'application permet bien une **plus grande vitesse de réaction** pour prévenir les personnes à risque, or isoler très tôt les personnes contagieuses est un élément décisif pour briser les chaînes de contamination.

Le Gouvernement a d'ailleurs revu sa stratégie, puisqu'il entend désormais **cibler les zones où l'épidémie circule le plus**, comme en Guyane, ou une campagne d'information sur « StopCovid » a été menée par SMS ;

- l'ambition de l'application n'a jamais été de résoudre à elle seule l'épidémie, elle est plus modeste ; selon plusieurs travaux récents, la moindre contamination évitée compte, et **même un faible pourcentage d'utilisation permettrait de lutter contre l'épidémie<sup>2</sup>** ; tout est donc affaire de **proportionnalité**, il ne s'agit que d'un **outil complémentaire** qui vient appuyer et non remplacer les enquêtes sanitaires humaines pour retracer les cas contacts et qui **évite l'écueil du « solutionnisme technologique »** ;

- enfin, **malgré un taux global faible de téléchargements, l'application pourrait se révéler particulièrement efficace dans les zones denses et urbanisées**, là où elle est le plus utile, puisque l'anonymat des transports en commun et des lieux publics constitue le point faible des enquêtes basées sur la mémoire, et que c'est justement cet angle mort que l'application peut combler.

Dès lors, eu égard au fait que des **garanties fortes de protection des données personnelles ont été apportées dès la conception** (pseudonymisation généralisée ; absence de communication des liste des personnes malades), que la solution déployée est **respectueuse de notre souveraineté numérique** et que le dispositif est **temporaire**, il semble encore trop tôt pour condamner définitivement cet outil.

**Face au risque de reprise de l'épidémie à l'automne**, comme le redoutent les autorités sanitaires, **il est trop tôt à ce stade pour conclure sur l'utilité de cette application**. Peut-être serons-nous alors heureux d'échapper à un reconfinement général grâce, en partie, au déploiement plus massif de cette application.

---

<sup>1</sup> « Mobile applications to support contact tracing in the EU's fight against covid 19 – Progress reporting June 2020 », *Commission européenne*.

<sup>2</sup> « **Even at low uptake**, the health authority will gain access to number of users asking for and receiving tests, and will be able to detect changes in transmission rates and respond more quickly to local outbreaks. » *Digital contact tracing: advice and simulations Oxford University Pathogen Dynamics Group ; Update 25 May 2020*.

## L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS MUNICIPALES ET CONSULAIRES

La crise sanitaire a conduit à **une situation inédite sur le plan électoral**, bouleversant à la fois le calendrier des scrutins et leurs conditions d'organisation.

**Dans près de 4 900 communes, le second tour des élections municipales – initialement prévu le 22 mars 2020 – s'est finalement tenu quatorze semaines plus tard, le 28 juin 2020.**

Ce scrutin a nécessité des précautions particulières, jusqu'alors inconnues en droit électoral : interdiction des réunions publiques de plus de 10 personnes, port du masque obligatoire, limitation du nombre de personnes présentes dans les bureaux de vote, *etc.* Ces précautions n'ont pas empêché **une forte progression de l'abstention**, en hausse de plus de 20 points par rapport à 2014.

En raison de la situation épidémiologique, le second tour n'a pas pu avoir lieu dans sept communes de Guyane. Les électeurs y seront convoqués pour une nouvelle élection à deux tours dans un délai de quatre mois.

**D'abord reportées de mai à juin 2020, les élections consulaires des Français de l'étranger se tiendront finalement en mai 2021, si les conditions sanitaires le permettent.**

Ce report induit celui de l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (désormais prévue en juin 2021) mais également de l'élection de six sénateurs représentant nos compatriotes expatriés (prévues en septembre 2021).

Au cours de leurs travaux, **Philippe Bas et Alain Richard, co-rapporteurs**, ont envisagé plusieurs scénarios pour adapter le droit électoral à l'évolution de l'épidémie et garantir la sécurité sanitaire des électeurs<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Covid-19 : deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, 29 avril 2020. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : [http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/lois/MI\\_Covid19/Mission\\_suivi\\_urgence\\_Covid-19\\_Deuxieme\\_rapport\\_etape.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/lois/MI_Covid19/Mission_suivi_urgence_Covid-19_Deuxieme_rapport_etape.pdf).

Nombre de leurs propositions ont été reprises, notamment pour :

- installer le plus rapidement possible les conseils municipaux élus au complet dès le premier tour de scrutin organisé le 15 mars 2020 ;
- sécuriser la tenue du second tour ;
- organiser le report des élections consulaires et des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

**Le présent rapport poursuit deux objectifs : établir un bilan de cette période sans précédent en matière électorale mais également s'inspirer pour formuler des propositions concrètes en vue des prochains scrutins.**

**Droit électoral :  
les principaux apports du Sénat pendant la crise sanitaire**

	Apports du Sénat	Mise en œuvre
	<i>Installation des conseils municipaux élus au complet dès le premier tour de scrutin organisé le 15 mars 2020</i>	
1	Saisir le comité de scientifiques dès le 16 avril 2020, pour permettre une installation rapide des conseils municipaux	Décret n° 2020-571 du 14 mai 2020 <sup>1</sup> (entrée en fonction de ces conseillers le 18 mai dernier)
2	Sécuriser la première réunion du conseil municipal (limitation du nombre de personnes présentes, possibilité de se réunir en tout lieu et adaptation des règles de <i>quorum</i> )	Ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 <sup>2</sup>
3	Réduire d'un mois le délai de jugement des contentieux afin de sécuriser la situation des conseillers municipaux élus	Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 <sup>3</sup>
4	Assurer la continuité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, dans l'attente du second tour des élections municipales	Loi d'urgence n° 2020-290 du 23 mars 2020 <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Décret définissant la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dans les communes dont le conseil municipal a été entièrement renouvelé dès le premier tour des élections municipales et communautaires organisé le 15 mars 2020.

<sup>2</sup> Ordonnance visant à adapter le fonctionnement des institutions locales et l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'épidémie de covid-19.

<sup>3</sup> Loi tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires.

<sup>4</sup> Loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

	<b>Apports du Sénat</b>	<b>Mise en œuvre</b>
	<i>Organisation du second tour des élections municipales le 28 juin 2020</i>	
5	Élaborer un calendrier électoral précis, s'adaptant à l'évolution de la crise sanitaire	Loi d'urgence n° 2020-290 du 23 mars 2020 précitée
6	Rappeler que l'élection dès le premier tour des conseillers municipaux dans les communes de moins de 1 000 habitants reste acquise, dans l'attente du second tour	
7	Sauf volonté contraire des candidats, maintenir la validité des déclarations de candidature déposées en vue du 22 mars 2020 (date initiale du second tour)	Ordonnance n° 2020-390 du 1 <sup>er</sup> avril 2020 <sup>1</sup>
8	Faciliter le recours aux procurations (deux procurations par mandataire, droit d'établir sa procuration depuis son domicile, maintien des procurations déjà établies)	Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 précitée
9	Garantir la prise en charge, par l'État, des masques mis à la disposition des électeurs et des membres du bureau de vote	Loi d'urgence n° 2020-290 du 23 mars 2020 précitée
10	Mieux organiser le dépouillement afin d'éviter tout risque de propagation de l'épidémie	Décret n° 2020-743 du 17 juin 2020 <sup>2</sup>
11	Mieux encadrer la possibilité, pour le Gouvernement, d'annuler le second tour des élections municipales dans les communes « clusters »	Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 précitée

<sup>1</sup> Ordonnance relative au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020 et à l'établissement de l'aide publique pour 2021.

<sup>2</sup> Décret prescrivant les mesures sanitaires exceptionnelles nécessaires pour l'organisation des élections organisées le 28 juin 2020.

	<b>Apports du Sénat</b>	<b>Mise en œuvre</b>
	<i>Report des élections consulaires et des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)</i>	
12	Fixer, dans la loi, la date des prochaines élections consulaires des Français de l'étranger (mai 2021)	Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 précitée
13	Obligation, pour l'État, de rembourser les dépenses déjà engagées par les candidats pour le scrutin des 16 et 17 mai 2020 (date initiale des élections consulaires)	
14	Simplifier le dépôt de candidature, en permettant aux candidats de transmettre leur dossier par voie dématérialisée	
15	Renforcer l'information de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) sur le vote par internet	
16	Modifier la dénomination des élus, désormais appelés « conseillers des Français de l'étranger », sans attendre le renouvellement des conseils consulaires	
17	Reporter à septembre 2021 l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France, dans l'attente du renouvellement de leur corps électoral	Projet de loi organique adopté par le Parlement le 29 juin dernier <sup>1</sup> , actuellement soumis au Conseil constitutionnel
	<i>Sécurisation de la situation déclarative des parlementaires, en cohérence avec l'interprétation de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)</i>	
18	En raison du confinement, allonger le délai accordé aux parlementaires pour déposer leurs déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale auprès de la HATVP	Projet de loi organique précité

Source : commission des lois du Sénat

<sup>1</sup> Projet de loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

## I. LA LOI D'URGENCE DU 23 MARS 2020 : UN CALENDRIER ADAPTÉ FACE À LA CRISE SANITAIRE

### A. LA TENUE DU PREMIER TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES

#### 1. Le premier tour de scrutin

Le premier tour des élections municipales s'est tenu **le 15 mars 2020**, conformément à la date prévue par le décret de convocation et en accord avec les préconisations du comité de scientifiques.

Ce scrutin s'est déroulé dans **un contexte très particulier** : la veille, la lutte contre l'épidémie de covid-19 entrainait dans son stade 3, le Premier ministre annonçant la fermeture des « *lieux recevant du public non indispensables à la vie du pays* ».

Malgré les mesures de prévention mises en œuvre, **le taux d'abstention s'est élevé à 55,25 % des inscrits, en hausse de 18,8 points par rapport à 2014.**

**Les contentieux sont nombreux** et nécessiteront un suivi particulier. **3 527 recours ont été enregistrés, contre 1 525 en 2014 (en hausse de 131 %).**

**À lui seul, le taux d'abstention n'est toutefois pas un critère permettant de remettre en cause les suffrages des électeurs.** À titre de comparaison, il s'est élevé à 49,88 % pour les élections européennes de 2019 et à 57,36 % pour le second tour des élections législatives de 2017.

Pour le professeur Romain Rambaud, « *de jurisprudence constante y compris pour l'abstention, l'annulation des élections ne s'envisage qu'au cas par cas, (...) lorsque des circonstances particulières sont présentes en l'espèce, comme des manœuvres ou des pressions (...) ou en cas de circonstances exceptionnelles s'il existe une inégalité entre les candidats* »<sup>1</sup>.

De fait, dans sa décision relative à l'organisation différée du second tour des élections municipales, le Conseil constitutionnel a bien indiqué qu'il revient « *au juge de l'élection, saisi d'un tel grief, d'apprécier si le niveau de l'abstention a pu ou non altérer, dans les circonstances de l'espèce, la sincérité du scrutin* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> « QPC élections municipales : le Conseil constitutionnel valide le maintien du 1<sup>er</sup> tour et le report du 2<sup>nd</sup> », 17 juin 2020, *Blog du droit électoral*.

<sup>2</sup> *Conseil constitutionnel*, 17 juin 2020, M. Daniel D. et autres, *décision n° 2020-849 QPC*.

## 2. L'installation des conseils municipaux élus dès le premier tour

En raison de la crise sanitaire, **la loi d'urgence du 23 mars 2020 a reporté l'entrée en fonction des conseils municipaux élus dès le premier tour de scrutin** « à une date fixée par décret au plus tard au mois de juin 2020, aussitôt que la situation sanitaire le permet(tait) au regard de l'analyse du comité de scientifiques ».

Cette situation concernait 30 143 municipalités, représentant 86 % des communes et 62 % de la population.

**Dans le deuxième rapport d'étape de la mission de suivi, le 29 avril 2020, les co-rapporteurs ont exprimé le souhait que les équipes municipales soient installées le plus rapidement possible** « pour disposer de la légitimité politique dont elles ont besoin pour agir ». Ils ont, par ailleurs, été les premiers à saisir le comité de scientifiques de cette question, dès le 16 avril dernier, afin qu'il puisse éclairer l'exécutif sur les conditions sanitaires applicables.

Les co-rapporteurs ont également proposé des **mesures concrètes pour assurer la sécurité sanitaire de la réunion d'installation des conseils municipaux** (limitation du nombre de personnes présentes dans la salle, possibilité de se réunir en tout lieu adapté, y compris en dehors de la commune, adaptation des règles de *quorum*, etc.). La plupart de ces propositions ont été reprises par le Gouvernement, dans son ordonnance du 13 mai 2020<sup>1</sup>.

Dans ces communes où le premier tour a été conclusif, **les conseillers municipaux sont finalement entrés en fonction le lundi 18 mai 2020**, soit une semaine après le début du déconfinement. La réunion d'installation des conseils a eu lieu entre le samedi 23 mai et le jeudi 28 mai 2020.

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

#### 1. Le calendrier retenu : un consensus transpartisan

Annoncé par le Président de la République le lundi 16 mars 2020, le report du second tour s'imposait au regard de l'évolution de la situation sanitaire et des mesures de confinement.

---

<sup>1</sup> Ordonnance visant à adapter le fonctionnement des institutions locales et l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'épidémie de covid-19.

**Les communes et intercommunalités  
concernées par le report du second tour**

Ce report a concerné **4 897 municipalités**, soit **14 % des communes** et 38 % de la population. Parmi elles :

- 1 442 communes comptaient 1 000 habitants ou plus (scrutin proportionnel de listes) ;

- 3 455 communes comprenaient moins de 1 000 habitants (scrutin majoritaire avec possibilité de panachage). Ce cas de figure était le plus difficile à appréhender : certains candidats avaient été élus dès le premier tour, d'autres devaient attendre le second tour.

Entre les deux tours, **1 101 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (soit 88 % du total) se sont réunis sous une forme « hybride »**. Certains de leurs membres avaient été élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020, d'autres avaient été élus en mars 2014 et avaient vu leur mandat prolongé jusqu'au second tour de juin 2020.

Le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19<sup>1</sup> a été déposé le mercredi 18 mars 2020, avant d'être adopté par le Parlement dès le dimanche 22 mars.

Ce texte prévoyait un **calendrier très précis, issu d'un consensus transpartisan construit en commission mixte paritaire (CMP)**. Il poursuivait deux objectifs :

- fixer une date butoir à la fin du mois de juin 2020 pour organiser le second tour, tout en assurant une certaine cohérence entre les deux tours de scrutin ;

- consulter régulièrement le comité de scientifiques pour adapter le calendrier à l'évolution de la crise sanitaire.

---

<sup>1</sup> Devenu la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020.

**Report du second tour des élections municipales :**  
**rappel de la chronologie (année 2020)**

15 mars	Premier tour des élections municipales
16 mars	Annnonce du Président de la République : report du second tour, initialement prévu le 22 mars
22 mars	Adoption définitive de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19
29 avril	Deuxième rapport d'étape de la commission des lois du Sénat sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire : les co- rapporteurs rappellent la nécessité de respecter le calendrier fixé par la loi d'urgence
18 mai	Premier avis du comité de scientifiques sur les élections municipales et consulaires : il indique que la tenue d'un seul tour de scrutin « est de nature à réduire les risques sanitaires au sens statistique » et émet des préconisations pour l'organisation du second tour
22 mai	Rapport du Gouvernement au Parlement : le Gouvernement confirme sa volonté d'organiser le second tour en juin
27 mai	Décret de convocation des électeurs
29 mai - 2 juin	Période complémentaire pour le dépôt des candidatures
8 juin	Deuxième avis du comité de scientifiques : il confirme que l'épidémie est maîtrisée sur le territoire national, sauf en Guyane et à Mayotte
14 juin	Troisième avis du conseil de scientifiques : il rappelle les difficultés rencontrées en Guyane
15 juin	Début de la campagne électorale officielle
22 juin	Promulgation de la loi tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires
24 juin	Décret annulant le second tour en Guyane
28 juin	Second tour des élections municipales
3 juillet	Expiration du délai de recours contre le second tour
3-5 juillet	Installation des conseils municipaux élus au complet lors du second tour

Source : commission des lois du Sénat

## 2. Un dispositif déclaré conforme à la Constitution

Saisi de plusieurs questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), **le Conseil constitutionnel a validé le report du second tour des élections municipales**, considérant qu'il ne méconnaissait pas le droit de suffrage, le principe de sincérité du scrutin et l'égalité devant le suffrage<sup>1</sup>.

### La décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020

Le Conseil constitutionnel a rappelé la compétence du législateur pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales. Il a également reconnu le **motif impérieux d'intérêt général** poursuivi par le législateur : lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19.

Selon le Conseil constitutionnel, le report du second tour remet certes en cause l'unité de déroulement des opérations électorales. Plusieurs mesures ont toutefois été prises pour « *assurer, malgré le délai séparant les deux tours de scrutin, la continuité des opérations* » (« gel » des listes électorales, majoration du plafond des dépenses électorales, etc.).

**Surtout, ce report préserve les suffrages exprimés lors du premier tour, contrairement à une annulation de ce dernier.** Sa durée – quatorze semaines – est adaptée « *à la gravité de la situation sanitaire et à l'incertitude entourant l'évolution de l'épidémie* ».

Enfin, **l'organisation du second tour en juin 2020 ne favorise pas, « par elle-même, l'abstention ».** En cas de contentieux, il appartiendra « *au juge de l'élection, saisi d'un tel grief, d'apprécier si le niveau de l'abstention a pu ou non altérer, dans les circonstances de l'espèce, la sincérité du scrutin* ».

## II. LE SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES : UNE FORTE ABSTENTION, MALGRÉ LE RESPECT DE CONSIGNES SANITAIRES

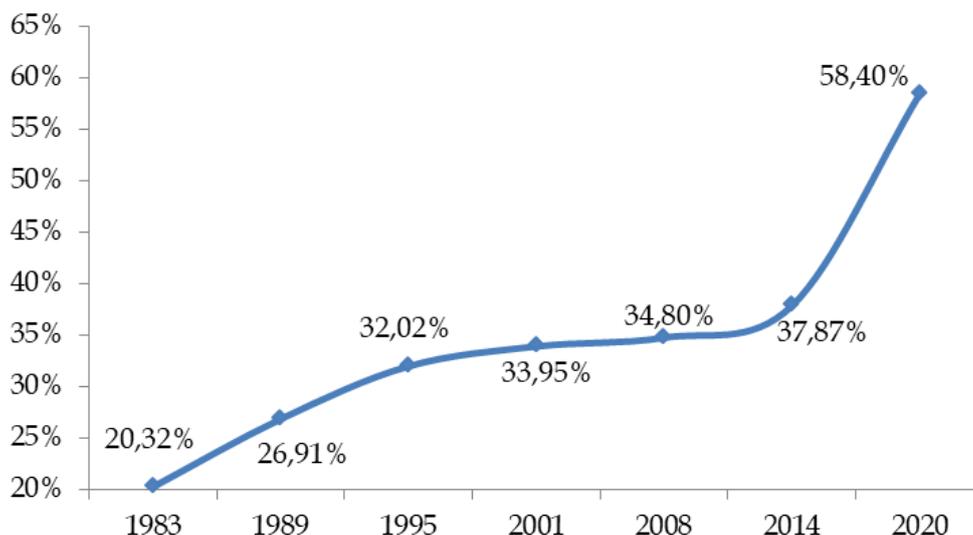
### A. UN TAUX D'ABSTENTION PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉ

**Au second tour des élections municipales de 2020, le taux d'abstention a atteint 58,40 % des électeurs inscrits, en hausse de 20,53 points par rapport à 2014.**

Plus forte qu'au premier tour, l'abstention a quasiment doublé par rapport aux élections municipales de 1995.

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 17 juin 2020, M. Daniel D. et autres, décision n° 2020-849 QPC.

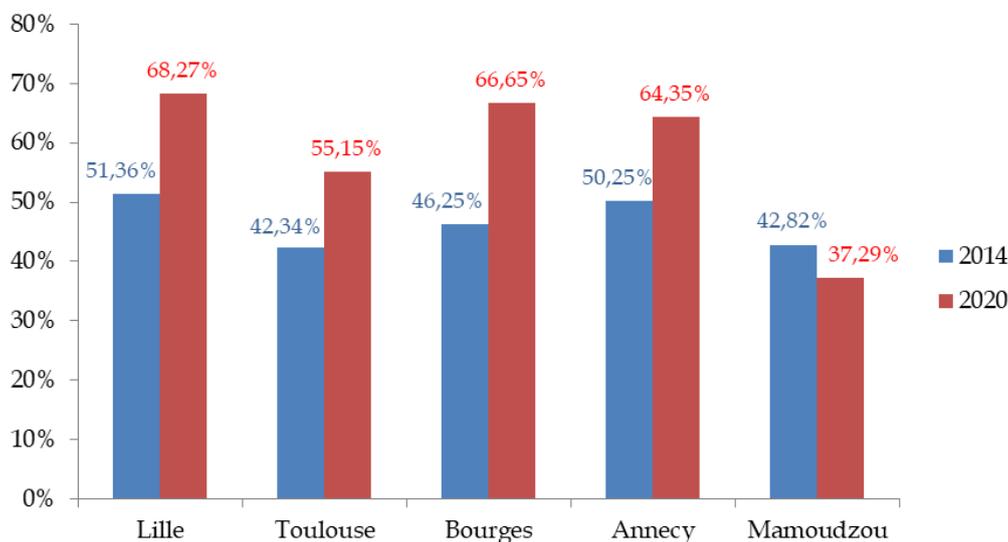
### Évolution du taux d'abstention au second tour des élections municipales



Source : commission des lois du Sénat

Par rapport à 2014, l'abstention augmente de 20,40 points à Bourges ou de 16,91 points à Lille. Elle recule toutefois à Mamoudzou, alors que Mayotte rencontre encore d'importantes difficultés sur le plan sanitaire.

### Taux d'abstention au second tour des élections municipales : des exemples concrets



Source : commission des lois du Sénat

**Les mesures prises pour faciliter l'expression du suffrage n'ont donc pas permis d'endiguer la hausse de l'abstention, dans un contexte encore marqué par la crise sanitaire.**

## **B. L'ORGANISATION DU SCRUTIN**

Le second tour a permis aux communes et aux intercommunalités de se mettre en ordre de marche face aux conséquences économiques et sociales de l'épidémie.

Son organisation a nécessité la mise en œuvre de mesures inédites, dont certaines pourraient être pérennisées en vue des prochains scrutins.

### **1. Le respect des consignes sanitaires**

#### *a) Une campagne sous contrainte*

Dans son avis du 18 mai 2020, le comité de scientifiques a souligné « *les risques majeurs liés à la campagne électorale et plus singulièrement aux meetings électoraux ainsi qu'aux actions des candidats ayant pour effet des rencontres ou des rassemblements physiques (distribution de tracts, porte à porte, réunions publiques, réunions d'appartement)* ».

Les réunions publiques n'étaient pas envisageables, en raison de l'interdiction des rassemblements de plus de 10 personnes<sup>1</sup>. Les « gestes barrières » devaient être respectés pendant toute la campagne, en particulier lors des opérations de tractage.

**Faisant preuve d'un grand sens des responsabilités, les candidats ont respecté l'ensemble des préconisations sanitaires et ont développé leur communication par voie numérique.** Ils ont également bénéficié d'un second panneau d'affichage à proximité de chaque bureau de vote, contre un seul habituellement.

#### *b) Des précautions dans les bureaux de vote*

Plusieurs précautions ont été prises pour assurer la sécurité sanitaire des électeurs mais également des personnes participant aux opérations électorales (membres du bureau de vote, scrutateurs du dépouillement, agents communaux, etc.). Les rapporteurs souhaitent d'ailleurs saluer leur engagement sans faille, qui a permis la reprise du cycle démocratique.

**Ces précautions sanitaires ont été plus nombreuses qu'au premier tour, notamment en ce qui concerne le port du masque ou la limitation du nombre d'électeurs présents dans les bureaux de vote.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

### Les précautions sanitaires prises pour le second tour<sup>1</sup>

- Limitation à trois du nombre d'électeurs présents simultanément dans le bureau de vote (un électeur à la table de décharge, un électeur dans l'isoloir et un électeur à l'émargement) ;
- Organisation de files d'attente à l'extérieur du bureau de vote, dont une file prioritaire pour les personnes âgées ou vulnérables ;
- Aération en permanence des bureaux de vote, les portes et les fenêtres devant rester ouvertes ;
- Présence d'un point d'eau ou de gel hydro-alcoolique dans chaque bureau de vote. Le Gouvernement a toutefois précisé que les membres du bureau de vote ne pouvaient pas refuser « le droit de voter à des électeurs qui refuseraient de se laver les mains, au risque de porter atteinte à la sincérité du scrutin » ;
- Recommandation pour les personnes « à risques en raison de leur âge ou de leur état de santé de ne pas être membres du bureau de vote ou scrutateurs » ;
- Mise en place d'affiches rappelant les consignes sanitaires à mettre en œuvre ;
- Mise à disposition, par l'État, de masques de protection dans chaque bureau de vote et remboursement forfaitaire de parois de protection en plexiglas (dans la limite de 150 euros par bureau de vote) ;
- Obligation pour les électeurs de porter un masque « grand public » ou chirurgical ;
- Obligation pour les membres du bureau de vote et les scrutateurs de porter un masque chirurgical et possibilité de porter une visière ;
- Absence de tampon sur les cartes d'électeur, les membres du bureau de vote ayant l'interdiction de toucher les documents d'identité des électeurs ;
- Limitation du nombre de personnes présentes au dépouillement, avec la possibilité de retransmettre les opérations de dépouillement sur internet.

## 2. L'expérimentation de nouvelles pratiques électorales, qui pourraient être pérennisées en vue des prochains scrutins

### a) La gestion de la propagande

La propagande « papier » et par voie dématérialisée a joué un rôle central pendant la campagne électorale, en raison de l'interdiction des réunions publiques de plus de 10 personnes.

Conformément à l'article L. 241 du code électoral, **la distribution des documents électoraux a été assurée par les commissions de propagande dans les communes de 2 500 habitants et plus**. Dans les communes de plus petite taille, les candidats ont procédé eux-mêmes à la distribution de leur propagande.

---

<sup>1</sup> Circulaire du 18 juin 2020, relative à l'organisation du second tour des élections municipales du 28 juin 2020 en situation d'épidémie de coronavirus covid-19.

### **Les commissions de propagande**

Les commissions de propagande transmettent les **professions de foi** et les **bulletins de vote** à chaque électeur ainsi qu'aux communes. Leurs frais de fonctionnement sont pris en charge par l'État.

**Pour les élections municipales, ces commissions couvrent les 4 337 communes de 2 500 habitants et plus** (non les 30 633 communes qui comptent moins de 2 500 habitants).

S'agissant des autres scrutins, les commissions de propagande sont compétentes pour l'ensemble des électeurs et des communes.

Déjà mentionné par le code électoral de 1964, ce seuil de 2 500 habitants peut surprendre : il n'existe que pour les élections municipales et diffère, sans raison apparente, du seuil retenu pour le passage au scrutin de listes (1 000 habitants et plus).

**Pour plus de cohérence, il pourrait être envisagé d'étendre le périmètre des commissions de propagande aux communes de 1 000 habitants et plus.** Cette proposition permettrait aux commissions de couvrir 5 568 communes supplémentaires, pour un total de 9 905 communes (contre 4 337 aujourd'hui).

**Proposition n° 1 : Étendre les commissions de propagande aux 5 568 communes dont la population est comprise entre 1 000 et 2 499 habitants.**

**Sur le plan matériel, le report du second tour des élections municipales a permis de disposer de plus de temps pour organiser la campagne officielle.** Les professions de foi ont pu être envoyées aux électeurs avec un jour d'anticipation, facilitant leur acheminement en amont du scrutin.

### Délais pour l'organisation du second tour des élections municipales

	Droit commun	Second tour du 28 juin 2020
Ouverture de la campagne officielle	7 jours avant le second tour	14 jours avant le second tour
Délai limite pour le dépôt des candidatures	6 jours avant le second tour (et deux jours après le premier tour)	26 jours avant le second tour
Dépôt des documents électoraux auprès de la commission de propagande <sup>1</sup>	5 jours avant le second tour	7 jours avant le second tour
Envoi, par la commission de propagande, des documents électoraux aux communes et aux électeurs	4 jours avant le second tour	5 jours avant le second tour

Source : commission des lois du Sénat

Un délai d'une semaine est habituellement prévu entre les deux tours de scrutin<sup>2</sup>, sauf pour l'élection présidentielle.

**Pour faciliter la distribution de la propagande électorale, la question pourrait se poser d'allonger d'une à deux semaines le délai observé entre les deux tours de scrutin.**

Comme l'a souligné le sénateur François Bonhomme, les professionnels du secteur sont très inquiets concernant les élections régionales et départementales de mars 2021 : « *imprimeurs, afficheurs et routeurs doutent de leur capacité à mettre sous pli et à envoyer en temps et en heure l'ensemble des documents de propagande, en particulier pour le second tour* »<sup>3</sup>. Il convient toutefois de veiller à la cohérence des deux tours de scrutin et de consulter les différentes formations politiques.

Dans les communes de 2 500 habitants et plus, les candidats pouvaient demander à l'État de **publier sur internet leur profession de foi pour le second tour des élections municipales**. Il leur suffisait de transmettre une circulaire dématérialisée à la commission de propagande, en complément de l'exemplaire « papier ».

Le Gouvernement a prévu un **site dédié**<sup>4</sup>, qu'il actualisait chaque jour pendant la campagne électorale. Les professions de foi ont été publiées à compter du lundi 15 juin 2020, 18 heures.

<sup>1</sup> Fixée par le préfet, ce délai pour le dépôt des documents électoraux auprès de la commission de propagande peut varier d'un département à l'autre.

<sup>2</sup> L'article L. 56 du code électoral dispose ainsi, qu'en cas de deuxième tour, « il y est procédé le dimanche suivant le premier tour ».

<sup>3</sup> Compte rendu de la commission des lois du Sénat du 22 janvier 2020.

<sup>4</sup> Les professions de foi sont consultables à l'adresse suivante : <https://programme-candidats.interieur.gouv.fr/>.

**Ce dispositif s'inspire de celui mis en place pour les élections européennes de 2019 et pourrait être pérennisé pour l'ensemble des scrutins, en complément de l'envoi des documents de propagande par voie postale.**

S'agissant des élections municipales, il pourrait être étendu à toutes les communes de 1 000 habitants et plus, par cohérence avec le seuil retenu pour la modification du mode de scrutin.

**Proposition n° 2 : Pérenniser la publication sur internet des professions de foi des candidats, en complément de leur envoi postal.**

*b) L'extension des procurations*

Compte tenu des risques sanitaires liés à l'épidémie de covid-19, **les pouvoirs publics ont encouragé le recours aux procurations pour le second tour du 28 juin dernier**, en particulier pour les personnes âgées ou présentant une vulnérabilité physique.

**Les présidents Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille ont déposé une proposition de loi en ce sens dès le 22 mai 2020<sup>1</sup>**, date à laquelle le Gouvernement a annoncé son intention de maintenir le scrutin.

Ses dispositions les plus importantes ont été reprises par **la loi du 22 juin dernier<sup>2</sup>**, avec notamment **la possibilité**, pour le seul second tour des élections tenu le 28 juin dernier, **pour chaque mandataire – électeur qui reçoit la procuration du mandant – de bénéficier de deux procurations établies en France (contre une seule habituellement)**.

L'expression du suffrage a ainsi été facilitée.

**Une certaine confusion a toutefois pu régner en raison de la promulgation tardive de cette loi.**

D'une part, les officiers de police judiciaire et les mairies n'ont pas été suffisamment informés de ce dispositif de « double procuration », tout comme les citoyens.

D'autre part, le Gouvernement a considéré que seules les procurations enregistrées en mairie à partir du 23 juin 2020 pouvaient être prises en compte. Or, le maire doit procéder à cet enregistrement sans attendre, dès la réception de la procuration<sup>3</sup>. Les « doubles procurations » reçues avant le 23 juin n'ont donc pas été enregistrées.

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 455 (2019-2020) visant à mieux protéger les électeurs et les candidats pour le second tour des élections municipales de juin 2020.

<sup>2</sup> Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires.

<sup>3</sup> Article R. 76 du code électoral.

Cette interprétation paraît plus restrictive que l'intention du législateur. Lors de la commission mixte paritaire (CMP), Philippe Bas, rapporteur pour le Sénat, avait en effet déclaré : « *le maire de la commune doit vérifier le nombre de procurations par mandataire la veille ou le jour du scrutin, peu importe la date à laquelle la procuration a été établie, avant ou après la publication de la loi* »<sup>1</sup>.

**Certaines mesures prises par le Gouvernement ont vocation à s'appliquer aux prochaines élections, ce qui paraît opportun pour faciliter le recours aux procurations.**

### **Les mesures règlementaires s'appliquant aux prochaines élections**

Le Gouvernement a supprimé **la liste des motifs** requis pour établir une procuration (obligations professionnelles, raisons de santé, etc.). Désormais, « *tout électeur peut, sur sa demande, exercer son droit de vote par procuration* ».

En pratique, les effets de cette mesure restent limités : jusqu'ici, les motifs requis pour établir une procuration faisaient l'objet d'une simple déclaration sur l'honneur, dénuée de tout contrôle.

De manière plus substantielle, le décret du 17 juin 2020 précité permet aux officiers de police judiciaire et à leurs délégués de **recueillir les procurations dans des lieux accueillant du public**, dont la liste est fixée par un arrêté du préfet. Ces lieux s'ajoutent aux gendarmeries et aux commissariats de police, ainsi qu'aux procurations établies au domicile de l'électeur.

**Trois autres mesures pourraient être pérennisées en vue des prochains scrutins**, ce qui nécessiterait de modifier la partie législative du code électoral.

Comme pour le second tour des élections municipales, **chaque mandataire pourrait recevoir deux procurations établies en France**. Si cette limite n'est pas respectée, les procurations qui ont été dressées les premières seraient les seules valables ; la ou les autres procurations seraient nulles de plein droit. Ce dispositif serait placé sous le contrôle des maires, du juge de l'élection et du juge pénal<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Compte rendu de la commission mixte paritaire du 15 juin 2020.

<sup>2</sup> Toute manœuvre frauduleuse tendant à multiplier le nombre de procurations peut conduire à l'annulation du scrutin (Conseil d'État, 16 juin 1986, Élections municipales de Propriano, affaires n<sup>os</sup> 63283 et 63467). Elle est punie d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende (articles L. 107 et L. 111 du code électoral).

Il s'agit ainsi de revenir au droit applicable avant 1988<sup>1</sup>, par exemple pour qu'un électeur puisse voter au nom de ses deux parents, grands-parents ou arrière grands-parents.

**Proposition n° 3 : Permettre, pour les prochains scrutins, à tout mandataire de recevoir deux procurations établies en France.**

En outre, **l'établissement de procurations au domicile des électeurs pourrait être facilité.**

Habituellement, ce dispositif ne concerne que les personnes qui, « *en raison de maladies ou d'infirmités graves, ne peuvent manifestement pas comparaître* » devant un officier de police judiciaire<sup>2</sup>. Ces électeurs doivent alors produire un certificat médical attestant de leur état de santé.

Le scrutin du 28 juin 2020 démontre que des simplifications sont envisageables, notamment pour faciliter la saisine de l'officier de police judiciaire.

**Les procurations établies depuis le domicile de l'électeur pour le second tour des élections municipales du 28 juin 2020**

En raison de la crise sanitaire, plusieurs mesures ont facilité le recours à cette procédure :

- **le droit d'établir sa procuration à domicile a été étendu** aux personnes qui, « *en raison de l'épidémie de covid-19, ne peuvent pas comparaître devant les officiers et agents de police judiciaire habilités à établir les procurations ou leurs délégués* » ;

- **les électeurs ont pu saisir les officiers de police judiciaire (OPJ) par voie postale, par téléphone et, le cas échéant, par voie électronique**<sup>3</sup>. En quelques jours, chaque préfecture a mis en place une adresse électronique afin de centraliser les demandes et de s'assurer de leur traitement ;

- il suffisait, pour les électeurs, d'indiquer aux OPJ la raison de leur impossibilité de se déplacer, **sans nécessité de produire un certificat médical.**

**Proposition n° 4 : Consacrer un droit, pour les électeurs les plus fragiles, d'établir leur procuration depuis leur domicile et simplifier la procédure de saisine des officiers de police judiciaire.**

<sup>1</sup> Loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988 modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux.

<sup>2</sup> Article R. 72 du code électoral.

<sup>3</sup> Alors qu'ils doivent, habituellement, saisir les autorités compétentes par écrit. Un simple appel téléphonique ne suffit pas (Conseil constitutionnel, 18 octobre 2012, Élections législatives dans la douzième circonscription des Bouches-du-Rhône, décision n° 2012-4620 AN).

Il conviendrait, enfin, d'**élargir le « vivier » des mandataires.**

Aujourd'hui, le mandataire doit être inscrit dans la même commune que son mandant. Cette contrainte soulève des difficultés pour les personnes isolées, qui n'ont personne à qui confier leur procuration.

#### **Voter dans la même commune que le mandant**

Prévue à l'article L. 72 du code électoral, cette règle permet au maire de **contrôler le nombre de procurations** détenues par un même mandataire.

La mairie tient un **registre spécifique**, sur lequel figurent les noms et prénoms du mandant et du mandataire, le nom et la qualité de l'autorité qui a établi la procuration, sa date d'établissement et sa durée de validité<sup>1</sup>.

Les procurations sont également inscrites sur la **liste d'émergement** et annexées à la **liste électorale**.

**La loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019<sup>2</sup> prévoit d'assouplir ce dispositif : à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, le mandant pourra confier sa procuration à tout électeur, y compris lorsque celui-ci est inscrit sur la liste électorale d'une autre commune.**

Cette réforme nécessite d'importants développements informatiques pour adapter le **répertoire électoral unique (REU)<sup>3</sup>**, qui permettra de contrôler plus directement le nombre de procurations reçues.

Il pourrait toutefois être envisagé d'accélérer ce processus en demandant à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), qui gère le répertoire électoral, d'**opérer les modifications nécessaires d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2021** (soit plus d'un an après l'adoption de la loi « Engagement et proximité »).

Un tel effort permettrait de faciliter le recours aux procurations pour les élections régionales et départementales, prévues en mars 2021.

**Proposition n° 5 : Autoriser, à compter du 1er janvier 2021, le mandant à confier sa procuration à tout électeur, y compris lorsque celui-ci est inscrit sur la liste électorale d'une autre commune**

**Accélérer, en conséquence, l'adaptation du répertoire électoral unique (REU), géré par l'INSEE**

<sup>1</sup> Le registre des procurations peut être informatisé. Une version « papier » est toutefois présentée à tout électeur qui en fait la demande.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>3</sup> Opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, ce répertoire permet de gérer les listes électorales de l'ensemble des communes de manière centralisée, sauf pour la Nouvelle-Calédonie.

c) *L'hypothèse d'un vote par correspondance « papier »*

La crise sanitaire a conduit à s'interroger sur la réintroduction du vote par correspondance « papier » pour faciliter l'expression du suffrage des électeurs.

En France, cette modalité de vote a été **supprimée pour la plupart des scrutins en 1975**<sup>1</sup>. Alors ministre de l'intérieur, Michel Poniatowski déclarait devant l'Assemblée nationale : « *les fraudes que permet ce mode de votation sont bien connues. (...) Il lui suffit d'envoyer avec retard les instruments de vote ou bien de faire disparaître les enveloppes qu'il a reçues ou encore de déclarer qu'elles ne contenaient rien. De tels abus ne sont pas limités à tel ou tel département* »<sup>2</sup>. À l'époque, les plis étaient conservés dans les mairies et acheminés vers les bureaux de vote sous la responsabilité du maire, ce qui a pu soulever des contestations.

Le vote par correspondance « papier » reste pourtant utilisé pour les élections législatives des Français de l'étranger et pour les personnes détenues. Il est également pratiqué à l'étranger, notamment en Allemagne, en Suisse et dans certains États américains.

**Face à la crise sanitaire, le Sénat a proposé de recourir au vote par correspondance pour le second tour des élections municipales de juin 2020**<sup>3</sup>. Sans « *écarter définitivement le principe* », Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur, a déclaré le 2 juin 2020 qu'il n'était « *pas envisageable de rétablir le vote par correspondance pour le scrutin du 28 juin prochain, eu égard (...) au temps de mise en place logistique qu'impose le vote par correspondance* »<sup>4</sup>.

**La réflexion doit donc se poursuivre en vue des prochains scrutins**, notamment afin de disposer du temps nécessaire pour acheminer les enveloppes jusqu'aux bureaux de vote.

**Le vote par correspondance semble particulièrement important en période de pandémie, pour faciliter l'expression du suffrage. Plusieurs garanties peuvent être envisagées pour sécuriser le dispositif, en s'assurant de l'identité de l'électeur et de la bonne réception de son pli.**

---

<sup>1</sup> Loi du 31 décembre 1975 modifiant certaines dispositions du code électoral.

<sup>2</sup> Compte rendu de l'Assemblée nationale, séance du 4 décembre 1975.

<sup>3</sup> Proposition de loi n° 50 rectifiée (2019-2020) tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales et l'organisation du second tour des élections municipales de juin 2020. Adopté par le Sénat le 2 juin 2020, ce texte n'a pas été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

<sup>4</sup> Compte rendu du Sénat, séance du 2 juin 2020.

**Le vote par correspondance « papier » :  
les garanties à prévoir**

- Demander à l'électeur de s'inscrire en amont du scrutin pour recevoir son matériel de vote ;
- S'assurer de son identité en exigeant la transmission d'une copie de sa pièce d'identité et un justificatif de domicile qu'il contresignerait ;
- Conserver les plis dans un lieu sécurisé du tribunal d'instance (non dans les mairies), sous la responsabilité du greffier en chef ;
- Recourir à des officiers de police judiciaire (OPJ) pour acheminer les plis, dans l'hypothèse d'une défaillance du système postal ;
- Conserver les plis en cas de contentieux électoral ;
- Prévoir des sanctions pénales en cas de fraude.

**Proposition n° 6 : Ouvrir la voie au vote par correspondance « papier », en s'assurant de l'identité des électeurs et de l'acheminement sécurisé de leur pli jusqu'au bureau de vote**

**C. L'ANNULATION DU SECOND TOUR EN GUYANE**

En raison de la dégradation de la situation sanitaire en Guyane, le second tour des élections municipales n'a pas pu s'y tenir.

Comme l'a souligné le comité de scientifiques dans son avis du 14 juin dernier, « *l'expression épidémique a évolué géographiquement : alors que l'intensification de la circulation virale a d'abord concerné les zones frontalières au Surinam et au Brésil, cette intensification (a également touché) les zones urbaines, notamment Cayenne* ».

**Sept communes** du Guyane sont concernées par l'annulation du scrutin<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-774 du 24 juin 2020 annulant le second tour des élections municipales et communautaires en Guyane.

**Communes guyanaises concernées  
par l'annulation des élections municipales**

Commune	Nombre d'habitants	Nombre d'électeurs inscrits	Nombre de candidats lors du premier tour organisé le 15 mars 2020
<i>Scrutin proportionnel de listes</i>			
Awala-Yalimapo	1 393	674	3 listes
Iracoubo	1 825	1 176	5 listes
Matoury	32 440	12 428	5 listes
Papaïchton	8 034	1 110	4 listes
Remire-Montjoly	25 711	12 116	4 listes
Roura	3 899	2 001	3 listes
<i>Scrutin majoritaire</i>			
Saül	151	118	14 candidats

Source : commission des lois du Sénat

**De nouvelles élections municipales  
dans sept communes de Guyane**

Conformément à la loi du 22 juin 2020 précitée, **une nouvelle élection municipale à deux tours doit être organisée dans un délai de quatre mois.**

Il convient toutefois de distinguer :

- **les six communes de 1 000 habitants et plus**, dans lesquelles les résultats du premier tour organisé le 15 mars 2020 sont annulés ;

- **la commune de Saül, qui compte moins de 1 000 habitants.** Le mandat des huit conseillers municipaux élus dès le 15 mars dernier reste acquis ; ils entreront toutefois en fonction au lendemain des nouvelles élections municipales. Trois sièges vacants seront pourvus à cette occasion.

**L'annulation du second tour des élections municipales de Guyane ne remet pas en cause l'organisation des élections sénatoriales en septembre 2020.**

Sur un total de 22 communes guyanaises, 15 ont élu leur conseil municipal dès le premier tour. En cohérence avec la jurisprudence constitutionnelle, le collège des grands électeurs sera en majeure partie

composé d'élus dont le mandat n'a pas été prolongé au-delà de son terme normal<sup>1</sup>.

**Le collège des grands électeurs pour les élections sénatoriales de Guyane**  
(septembre 2020)

- 464 délégués représentant les communes, dont :

. 349 délégués dans les communes où le conseil municipal a été élu au complet dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 ;

. 115 délégués dans les sept autres communes, où le second tour n'a pas pu avoir lieu ;

- 51 membres de l'Assemblée de Guyane ;

- 2 députés et 2 sénateurs

→ **Seuls 22 % du corps électoral ont vu leur mandat prolongé au-delà de son terme normal.**

### III. LES ÉLECTIONS CONSULAIRES : UN SCRUTIN REPORTÉ EN MAI 2021

#### A. UN REPORT INDISPENSABLE AU REGARD DES CONDITIONS SANITAIRES

Les Français établis hors de France étaient appelés aux urnes pour élire 443 conseillers consulaires, désormais dénommés « **conseillers des Français de l'étranger** ».

Initialement, les élections consulaires devaient se tenir les 16 et 17 mai 2020. En raison de la crise sanitaire, la loi d'urgence du 23 mars 2020 les a reportées une première fois, en juin 2020.

**Dès le 29 avril dernier, les co-rapporteurs ont exprimé leurs réserves quant à la tenue du scrutin.** « *L'épidémie évolua(nt) de manière différenciée à travers le monde, certaines régions pouv(aient) connaître des pics ou des rebonds d'ici juin (2020)* »<sup>2</sup>, ce qui a d'ailleurs été le cas en Amérique du Nord et en Amérique du Sud.

Le comité de scientifiques a partagé ce constat. Dans son avis du 18 mai 2020, il a confirmé la nécessité de reporter les élections consulaires, « *la situation épidémiologique en juin (2020), voire au-delà, (étant) impossible à anticiper dans l'ensemble du monde* ».

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

<sup>2</sup> Covid-19 : deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, op. cit.

**Les élections consulaires ont donc été reportées en mai 2021.** Le cycle électoral recommencera dans son intégralité : les candidats devront déposer un nouveau dossier et les procurations enregistrées pour le scrutin de mai 2020 ne seront plus valables.

En amont de la convocation des électeurs, le comité de scientifiques devra se prononcer sur « *l'état de l'épidémie de covid-19 dans le monde et sur les risques sanitaires* » attachés à la tenue du scrutin. Le Gouvernement devra présenter un rapport au Parlement pour préciser les enseignements qu'il aura tiré de cet avis.

Le report des élections consulaires conduit à **reporter d'un an deux autres scrutins :**

- **l'élection des 90 membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)** – élus par et parmi les conseillers des Français de l'étranger –, qui aura lieu en juin 2021 ;

- **l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France**, qui se tiendra en septembre 2021.

Ces reports ne doivent entraver ni le fonctionnement du Parlement, ni celui de l'Assemblée des Français de l'étranger.

En raison du confinement, l'AFE a déjà été contrainte d'annuler sa session prévue en mars 2020<sup>1</sup>. Il faut tout mettre en œuvre pour lui permettre de se réunir en octobre prochain, le cas échéant en utilisant des dispositifs de visioconférence.

**Proposition n° 7 : Permettre à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) de se réunir en octobre 2020, le cas échéant en utilisant des dispositifs de visioconférence.**

## **B. LA NÉCESSITÉ DE PRÉPARER, DÈS À PRÉSENT, LES PROCHAINES ÉLECTIONS CONSULAIRES**

Les élections consulaires seront particulièrement difficiles à organiser, y compris en cas de stabilisation de l'épidémie d'ici mai 2021.

Elles impliquent de **convoquer 1,33 million d'électeurs inscrits sur la liste électorale consulaire**, dans des conditions sanitaires qui évoluent dans le temps et selon les zones géographiques.

<sup>1</sup> Habituellement, l'AFE se réunit à deux reprises au cours de l'année : en mars puis en octobre.

Les électeurs peuvent s'exprimer à l'urne ou par internet, la proposition du Sénat d'instaurer un vote par correspondance « papier » n'ayant pas été retenue<sup>1</sup>.

Pour le scrutin de mai 2020, le Gouvernement prévoyait d'ouvrir 479 bureaux de vote, répartis sur 366 sites à travers le monde. Malgré la mobilisation du réseau diplomatique et consulaire, les électeurs doivent parfois parcourir plusieurs centaines de kilomètres pour s'y rendre.

**Lors des élections consulaires de 2014, seuls 43 % des participants avaient voté par internet.** On estime aujourd'hui que plus d'un quart des électeurs inscrits n'ont pas transmis leur adresse électronique à l'administration, empêchant toute connexion à la plateforme de vote. Cette dernière présente également des lacunes ergonomiques, comme l'ont démontré Jacky Deromedi et Yves Détraigne<sup>2</sup>.

La **mise en liquidation judiciaire du prestataire** – dont le marché devait prendre fin en 2020 – rend la situation encore plus incertaine.

<p><b>Proposition n° 8 : Préparer dès à présent les élections consulaires de mai 2021, en facilitant et en sécurisant le vote par internet.</b></p>
---

**Les délais d'organisation des élections consulaires peuvent représenter une autre difficulté :** les électeurs doivent être convoqués au moins **90 jours** avant le scrutin<sup>3</sup>, alors que l'épidémie évolue de manière beaucoup plus rapide.

Au cours de leurs travaux, les co-rapporteurs ont envisagé l'organisation des élections consulaires à des dates différentes, selon la situation sanitaire des régions du monde. L'Assemblée des Français de l'étranger aurait pu se réunir sous une forme « hybride », où auraient siégé des membres nouvellement élus et des membres dont le mandat aurait été prolongé. Cette proposition n'a toutefois pas fait consensus au sein des représentants des Français de l'étranger.

---

<sup>1</sup> Examen du projet de loi tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires, devenu la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020.

<sup>2</sup> Réconcilier le vote et les nouvelles technologies, rapport d'information n° 73 (2018-2019) fait au nom de la commission des lois du Sénat.

<sup>3</sup> Article 18 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

Il conviendrait, *a minima*, d'**envisager un dispositif s'inspirant des élections municipales en Guyane** pour permettre l'annulation du scrutin dans les pays où la situation sanitaire locale ne permettrait pas sa tenue en mai 2021. Pour plus de clarté, ce dispositif pourrait être élaboré en amont de la publication du décret de convocation des électeurs.

**Proposition n° 9 : Envisager un dispositif permettant d'annuler les élections consulaires dans les pays où la situation sanitaire locale ne permettrait pas leur tenue en mai 2021**



## TROISIÈME PARTIE COMMENTAIRES D'ORDONNANCES ET DE DÉCRETS PRIS DEPUIS LE 29 AVRIL 2020

**> Ordonnance n° 2020-539 du 7 mai 2020 fixant des délais particuliers applicables en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction pendant la période d'urgence sanitaire**

L'ordonnance n° 2020-539 du 7 mai 2020 fixant des délais particuliers applicables en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction pendant la période d'urgence sanitaire est prise en application de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Elle vient **modifier les conditions d'application dans le temps ainsi que certaines dispositions du titre 2 bis de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020** relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période applicables en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction. Les articles 12 et 12 *quinquies* du titre 2 bis précitée, tous deux relatifs aux procédures de consultation, avaient déjà vu leur champ *ratione temporis* modifié par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire.

**Les nouvelles modifications apportées n'appellent pas de nouvelles remarques** car elles ont principalement pour effet de compenser la prorogation de l'état d'urgence sanitaire, à trois exceptions près (*cf. infra*). Toutefois, les observations déjà formulées par la commission des lois, notamment relatives à l'instabilité du droit, demeurent valables puisque les délais régis par les articles 12 *ter* et 12 *quater* voient leurs régimes changer pour la quatrième fois depuis la publication de l'ordonnance n° 2020-306 précitée<sup>1</sup>. Ils ont d'abord été soumis au « droit commun » du report des délais prévus par l'article 7 de cette ordonnance avant d'être spécialement régis par les articles 12 *ter* et 12 *quater* précités créés par l'ordonnance modificative n° 2020-427 du 15 avril 2020. Les délais visés par ces articles ont, par la suite, été élargis par l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 avant que les conditions d'application dans le temps de ces articles soient finalement modifiées par la présente ordonnance.

---

<sup>1</sup> Voir les pages 134 et suivantes du rapport « Covid-19 : deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'État d'urgence sanitaire ».

Les dernières modifications des dispositions en cause sont retranscrites dans le tableau ci-dessous. Les apports de l'ordonnance du 7 mai 2020 précitées sont soulignés.

Articles de l'ordonnance n° 2020-306	Délais concernés	Modifications apportées par l'ordonnance n° 2020-539	Dispositions modifiées par l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril
12 bis	<p>Délais applicables aux <b>recours et aux déférés préfectoraux</b> à l'encontre d'une décision de non-opposition à une <b>déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir</b>.</p> <p><u>Délais applicables aux recours formés contre certains agréments nécessaires pour changer la destination d'un bien ainsi qu'aux recours administratifs préalables obligatoires dirigés contre les avis rendus par les commissions départementales d'aménagement commercial.</u></p>	<p>- Les délais recommencent à courir à compter du <b>24 mai 2020</b> et non plus à compter de la fin de l'état d'urgence ;</p> <p>- Pour le calcul du <b>point de départ</b> des délais qui auraient dû commencer à courir à partir du 12 mars 2020, <b>la fin de la période de référence est désormais le 23 mai et non plus la cessation de l'état d'urgence ;</b></p>	<p>- Les délais qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 recommencent à courir à compter de la cessation de l'état d'urgence pour la durée restant à courir le 12 mars 2020, <b>sans que cette durée puisse être inférieure à sept jours ;</b></p> <p>- <b>Le point de départ</b> des délais qui auraient dû commencer à courir durant la période comprise entre le 12 mars 2020 et la date de <b>cessation de l'urgence sanitaire</b> est reporté à l'achèvement de celle-ci.</p>
12 ter	<p>Délais d'<b>instruction des demandes d'autorisation et de certificats d'urbanisme</b> et des déclarations préalables prévus par le livre IV du code de l'urbanisme, <u>y compris les délais impartis à l'administration pour vérifier le caractère complet d'un dossier ou pour solliciter des pièces complémentaires dans le cadre de l'instruction</u>, ainsi que les procédures de récolement prévues à l'article L. 62-2 du même code ;</p> <p>Délais d'<b>instruction des demandes d'autorisation de division</b> prévues par le livre I<sup>er</sup> du code de la construction et de l'habitation ainsi qu'aux demandes d'<b>autorisation d'ouverture, de réouverture, d'occupation et de travaux concernant des établissements recevant du public et des immeubles de moyenne ou de grande hauteur</b> prévues par le même livre, lorsque ces opérations ou travaux ne requièrent pas d'autorisation d'urbanisme, <u>ainsi qu'au délai dans lequel une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou une autorisation d'urbanisme tacite ou explicite peut être retirée, en application de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme ;</u></p>	<p>- Les délais reprennent leur cours à compter du <b>24 mai 2020</b> et plus à compter de la cessation de l'état d'urgence ;</p> <p>- Pour le calcul du <b>point de départ</b> des délais qui auraient dû commencer à courir à partir du 12 mars 2020, <b>la fin de la période de référence est désormais le 23 mai et non plus la cessation de l'état d'urgence.</b></p>	<p>- Les délais qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus et reprennent leur cours à compter de la <b>cessation de l'état d'urgence sanitaire ;</b></p> <p>- <b>Le point de départ</b> des délais qui auraient dû commencer à courir pendant la période comprise entre le 12 mars 2020 et la date de <b>cessation de l'urgence sanitaire</b> est reporté à l'achèvement de celle-ci.</p>

Articles de l'ordonnance n° 2020-306	Délais concernés	Modifications apportées par l'ordonnance n° 2020-539	Dispositions modifiées par l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril
Suite 12 <i>ter</i>	Délais impartis aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, aux services, autorités ou commissions, pour <b>émettre un avis ou donner un accord</b> dans le cadre de l'instruction de ces demandes ou déclarations <sup>1</sup> .  Déroghations possibles par décret.		
12 <i>quater</i>	Délais relatifs aux <b>procédures de préemption</b> , prévues au titre I <sup>er</sup> du livre II du code de l'urbanisme et au chapitre III du titre IV du livre I <sup>er</sup> du code rural et de la pêche maritime, à l'issue desquels une décision, un accord ou un avis de l'administration <sup>2</sup> peut ou doit intervenir ou est acquis implicitement.  Déroghations possibles par décret.	- Les délais reprennent leur cours <b>à compter du 24 mai 2020</b> et plus à compter de la cessation de l'état d'urgence ;  - Pour le calcul du <b>point de départ</b> des délais qui auraient dû commencer à courir à partir du 12 mars 2020, <b>la fin de la période de référence est désormais le 23 mai et non plus la cessation de l'état d'urgence.</b>	- Les délais qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus et reprennent leur cours à compter de la <b>cessation de l'état d'urgence sanitaire</b> ;  - <b>Le point de départ</b> des délais qui auraient dû commencer à courir pendant la période comprise entre le 12 mars 2020 et la date de <b>cessation de l'urgence sanitaire</b> est reporté à l'achèvement de celle-ci.

**> Ordonnance n° 2020-557 du 13 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19**

Lors du conseil des ministres du 13 mai 2020, le Gouvernement a adopté une ordonnance<sup>3</sup> qui modifie deux articles et introduit une disposition nouvelle dans l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ces avis ou accords concernent également les domaines visés par le code de la construction et de l'habitation introduits par l'ordonnance n° 2020-460 précitée.

<sup>2</sup> En application de l'article 6 de l'ordonnance n° 2020-306, les dispositions de l'article 12 quater s'appliquent à l'administration de l'État, aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics administratifs ainsi qu'aux organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale.

<sup>3</sup> Sur le fondement de l'article 11, I, 2°, e) de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

<sup>4</sup> Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

Le rapport au Président de la République indique que l'objectif de l'ordonnance est de prendre en compte l'évolution de la situation après le 25 mars 2020 et de permettre aux juridictions pénales de retrouver progressivement une activité normale à partir du 11 mai, en appliquant dès que possible les règles de procédure de droit commun, sans attendre la fin de l'état d'urgence sanitaire.

### **I. La possibilité de mettre fin par décret aux dispositions de l'ordonnance du 25 mars 2020 sans attendre la fin de l'état d'urgence sanitaire**

L'article 2 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 a prévu que les dispositions de ladite ordonnance seraient applicables sur l'ensemble du territoire de la République jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire. Initialement fixée au 24 mai 2020, la date de sortie de l'état d'urgence sanitaire a été repoussée au 11 juillet par la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

Le 1° de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2020-557 autorise le Gouvernement à prendre un décret pour mettre fin, avant l'expiration du délai normalement prévu, à tout ou partie des dispositions de l'ordonnance n° 2020-303 sur tout ou partie du territoire de la République. Cette décision peut être prise si l'évolution de la situation sanitaire et les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ne justifient plus de maintenir les adaptations de la procédure pénale rendues possibles depuis le 25 mars.

Cette faculté n'a jusqu'à présent pas été utilisée par le Gouvernement.

Tant que le délai normalement prévu n'est pas expiré, un nouveau décret pourrait rétablir tout ou partie de ces adaptations sur une partie ou la totalité du territoire de la République.

### **II. Une précision relative au droit de la presse**

Le 2° de l'article 1<sup>er</sup> modifie l'article 4 de l'ordonnance n° 2020-303, qui a doublé les délais fixés par le code de procédure pénale pour l'exercice d'une voie de recours. Il précise que ce doublement concerne aussi les recours prévus par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

### **III. La possibilité d'exécuter la fin d'une peine d'emprisonnement sous le régime de l'assignation à résidence**

Le 3° de l'article 1<sup>er</sup> vise à insérer dans l'ordonnance n° 2020-303 un nouvel article 28-1.

L'article 28 de ladite ordonnance a prévu que les deux derniers mois d'une peine d'emprisonnement pourraient être exécutés par le condamné à son domicile, à condition de respecter les obligations découlant du

confinement. Cet article n'est plus applicable depuis le 11 mai dernier, date de la sortie du confinement.

Le nouvel article 28-1 tend à préciser qu'un décret pourra, si l'évolution de la crise sanitaire le justifie, décider que les dispositions de l'article 28 seront à nouveau applicables sur tout ou partie du territoire national. Il reviendrait alors au décret de fixer les modalités de l'assignation à résidence, dont le non-respect pourrait conduire au retrait de la mesure et à la réincarcération du condamné.

Cette faculté est ouverte jusqu'à l'expiration du délai prévu à l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-303, soit dans un délai d'un mois à compter de la cessation de l'état d'urgence sanitaire.

**> Ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif**

Lors du conseil des ministres du 13 mai 2020, le Gouvernement a adopté une ordonnance pour préciser et compléter six articles de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif.

L'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 prévoit des **dérogations en matière d'organisation et de fonctionnement des juridictions**, ainsi que de **délais de procédure et de jugement** qui sont applicables jusqu'à la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, soit **jusqu'au 10 juillet 2020**<sup>1</sup>.

**I. Une tentative de généraliser la procédure à juge unique devant la CNDA suspendue par le Conseil d'État (article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>)**

L'ordonnance a introduit un nouvel article 4-1 dans l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 afin de **généraliser le recours au juge unique<sup>2</sup> devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**, habituellement réservé aux procédures accélérées ou en cas de décision d'irrecevabilité de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Il était prévu que cette dérogation à la règle de collégialité s'applique à toutes les affaires qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une audience au 15 mai 2020 (article 2).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

<sup>2</sup> Une formation collégiale est composée de trois membres, d'un président de formation et de deux assesseurs, l'un nommé par le Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'autre nommé par le vice-président du Conseil d'État

Toutefois, le 8 juin 2020, **l'exécution de l'article 4-1 a été suspendue par le Conseil d'État** saisi en référé par des associations, le GISTI et le Conseil national des barreaux, par trois requêtes distinctes<sup>1</sup>. Il a estimé qu'il y avait « *un doute sérieux quant à la légalité des dispositions critiquées, eu égard au caractère général et systématique de la dérogation adoptée, qui n'est pas limitée à des hypothèses pouvant être justifiées par les caractéristiques des affaires, et à la particulière importance que revêt, pour les demandeurs d'asile, la garantie d'un examen de leur recours par une formation collégiale telle qu'instituée en principe par le législateur* » et urgence, compte tenu de la programmation d'audiences à juge unique à la CNDA sur le fondement des dispositions contestées à compter du 15 juin 2020.

## II. Un nouvel assouplissement de l'organisation des audiences

L'article 7 de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 a autorisé les juridictions administratives à tenir des **audiences par visioconférence** ou, en cas d'impossibilité technique ou matérielle de recourir à un tel moyen et sur décision du juge insusceptible de recours, par tout moyen de communication électronique, y compris téléphonique. La commission avait émis des réserves sur cet article au regard de la décision du Conseil constitutionnel du 6 septembre 2018<sup>2</sup>, considérant qu'il ne semblait pas accorder suffisamment de garanties en cas de recours à la vidéo-audience (en particulier, la présence physique de l'avocat au côté du justiciable, une salle d'audience spécialement aménagée et ouverte au public, la copie de l'intégralité du dossier mise à la disposition de l'intéressé).

La présente ordonnance prévoit que le président de la formation de jugement, présent dans la salle d'audience, doit « *s'assurer [...] du caractère satisfaisant de la retransmission dans la salle d'audience des conclusions du rapporteur public, ainsi que des prises de parole des parties ou de leurs conseils* ». L'ordonnance précise également que, du président de la juridiction ou de la formation, peut prendre la décision de recourir à la visioconférence.

Parallèlement à ces précisions renforçant les garanties du justiciable, l'ordonnance autorise un assouplissement qui, aux yeux de la commission, doit être utilisé avec parcimonie. **Les membres de la juridiction** peuvent être autorisés à participer à l'audience **depuis un lieu distinct de la salle d'audience** *via* un moyen de télécommunication audiovisuelle sécurisé. Est ainsi permise une « **dispersion géographique** » **de l'audience** - chaque participant pouvant être dans un lieu séparé, seul le président de formation devant être présent dans la salle d'audience - ce qui risque de porter atteinte à la cohérence des débats.

---

<sup>1</sup> Requêtes n° 440717, 440812, 440867.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018 sur la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Enfin, à l'instar de ce qui avait déjà été autorisé en matière de référé, l'ordonnance ouvre aux magistrats administratifs la possibilité de **recourir à une procédure écrite sans audience** dans le cadre des contentieux relevant de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation (dit « DALO injonction ») lorsque « *le prononcé d'une injonction [de logement ou relogement par l'État] s'impose avec évidence au vu de la situation du requérant* ». Le représentant de l'État doit avoir été mis en mesure de présenter ses observations en défense avant la clôture de l'instruction. Dans la mesure où la décision envisagée est favorable au requérant, l'absence d'audience et de débat oral ne pose pas ici de difficultés.

### **III. Une réévaluation de certains reports de délais au regard de la prolongation de l'état d'urgence**

L'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 prévoit des reports de délais fixés par référence glissante à la fin de l'état d'urgence sanitaire. Compte tenu du déconfinement intervenu le 11 mai 2020 et de la prolongation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020, la présente ordonnance a également pour objet de réévaluer certains de ces reports.

L'article 15 de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 rend expressément applicables devant les juridictions administratives les assouplissements (interruption des délais et adaptation des procédures) instaurés par l'ordonnance n° 2020-306 du même jour. Il permet ainsi la prorogation du terme de tous les délais de procédure échus pendant la période juridiquement protégée, soit entre le 12 mars et le 23 juin 2020<sup>1</sup>. Il liste également une série de **dérogations à cette prorogation**.

S'agissant du droit des étrangers, la présente ordonnance vient inscrire la date fixe du **24 mai 2020**, soit le lendemain de la date de cessation de l'état d'urgence initialement prévue, comme **point de départ des délais de recours contre les obligations de quitter le territoire français (OQTF) non assorties de placement en rétention, contre toutes les décisions dont l'OQTF peut être assortie, contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou contre les décisions de transfert « Dublin », ainsi que les demandes d'aide juridictionnelle** devant la CNDA.

La présente ordonnance supprime également la référence glissante à la fin de l'état d'urgence sanitaire inscrite dans les articles 16 et 17 de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020, ce qui participe d'une bonne accessibilité et intelligibilité de la norme :

- l'article 16 prévoit désormais le report des mesures d'instruction dont le terme était prévu entre le 12 mars et le 23 juin 2020, jusqu'au 24 août 2020,

---

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire.

sauf lorsque le juge fixe une échéance plus rapprochée si l'urgence ou l'état de l'affaire le justifie ; les mesures de clôture d'instruction dont le terme est venu à échéance entre le 12 mars et le 23 mai 2020 inclus ont, elles, été prorogées de plein droit jusqu'au 23 juin 2020 inclus, sauf décision contraire du juge ;

- l'article 17 a fixé au 1<sup>er</sup> juillet 2020 le point de départ des délais impartis au juge pour statuer lorsqu'ils ont couru en tout ou partie entre le 12 mars et le 23 mai 2020 inclus.

### **> Ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire**

Lors du conseil des ministres du 13 mai 2020, le Gouvernement a adopté une ordonnance, comportant quatorze articles, qui précise et complète diverses ordonnances, dont l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 modifiée relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

Tirant les conséquences de la prolongation de l'état d'urgence dont la date de cessation initialement fixée au 23 mai a été décalée jusqu'au 10 juillet inclus par la loi du 11 mai 2020<sup>1</sup>, cette ordonnance vise à réexaminer « la pertinence de la référence glissante que constitue la fin de l'état d'urgence sanitaire » utilisée pour la fixation des divers délais et dates d'échéance dans les ordonnances prises sur le fondement des habilitations de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19<sup>2</sup>.

#### **I. Dispositions générales relatives à la prorogation des délais et mesures administratives et juridictionnelles**

Les articles 1<sup>er</sup> à 3 de l'ordonnance n° 2020-306 reportent, de manière générale, **le terme des délais prescrits par la loi ou le règlement à peine de sanction** et la **validité de certaines mesures administratives ou juridictionnelles** qui arrivent à échéance entre le 12 mars 2020 et la fin du mois suivant la cessation de l'état d'urgence sanitaire - soit le 23 juin 2020 selon les prévisions du texte initial - dite « **période juridiquement protégée** ». La prorogation joue à compter de la fin de cette période et pour la durée totale légalement impartie, dans la limite de deux mois (article 2). Il en est de même de tout paiement prescrit par la loi ou le règlement en vue de l'acquisition ou de la conservation d'un droit.

---

<sup>1</sup>Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

<sup>2</sup>Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Par exemple, un nantissement de fonds de commerce constitué le 25 février 2020 devait, en application de l'article L. 142-4 du code de commerce, être inscrit dans les trente jours suivant la date de l'acte constitutif - soit avant le 26 mars 2020 - à peine de nullité.

Ce délai expirant pendant la période juridiquement protégée, le nantissement pourra être régulièrement publié dans les trente jours qui suivent la fin de celle-ci, soit jusqu'au 23 juillet 2020<sup>1</sup>.

À l'occasion de l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020, le Gouvernement avait précisé dans son rapport au Président de la République<sup>2</sup> que la **date d'achèvement de ce régime dérogatoire** « *n'est fixée qu'à titre provisoire* » en référence glissante à la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire. Compte tenu de « *la fin du confinement [qui] devrait s'organiser à compter du 11 mai 2020* », le rapport indiquait qu'il conviendrait **d'adapter la période juridiquement protégée** pour « *accompagner, le cas échéant plus rapidement qu'il était initialement prévu, la reprise de l'activité économique et le retour aux règles de droit commun de computation des délais* ».

C'est l'objet de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 13 mai 2020 qui fixe désormais **la période juridiquement protégée entre le 12 mars 2020 et le 23 juin 2020 inclus**<sup>3</sup>. Cette date est celle qui avait été prise en compte par les acteurs économiques et sociaux au regard de l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 qui fixait la cessation de l'état d'urgence sanitaire au 23 mai 2020. Le faible délai écoulé entre la loi du 11 mai 2020 prolongeant l'état d'urgence et la présente ordonnance du 13 mai 2020, n'a pu leur laisser anticiper une prolongation des divers moratoires accordés. **Les impératifs de sécurité et de prévisibilité juridique** semblent donc respectés. Par ailleurs, la fixation de la période juridiquement protégée par dates fixes rend beaucoup plus accessible et intelligible ces dispositions.

Le même article ajoute une dix-septième exception au moratoire sur les délais en y ajoutant les délais pour **l'établissement des actes de l'état civil relatant des événements survenus à compter du 24 mai 2020**. La reprise du cours normal de ces délais est de nature à garantir la fiabilité et l'intégrité des registres de l'état civil. La commission rappelle en outre que consigne avait été donnée par la Chancellerie aux officiers de l'état civil de permettre l'établissement dans les conditions de droit commun des actes les

<sup>1</sup> Circulaire du 26 mars 2020 de présentation des dispositions du titre I de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

<sup>2</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de covid-19, accessible à l'adresse suivante :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041800867&categorieLien=id>

<sup>3</sup> a) du 1° de l'article 1.

plus urgents comme les actes de naissance, de reconnaissance, d'enfant sans vie et de décès car « *l'enregistrement de ces actes de l'état civil est soumis à des délais (déclarations de naissance) ou doit intervenir sans délai au regard des impératifs de sécurité juridique, de salubrité ou au regard des démarches susceptibles d'être réalisées après leur établissement.* »<sup>1</sup> Ainsi, malgré le moratoire, les actes de décès, nombreux pendant la crise sanitaire, n'avaient pas vocation à être reportés compte tenu de leurs conséquences et des démarches à accomplir en vue de l'inhumation des défunts. La commission a donc estimé que **la reprise du cours normal des délais de déclaration à l'état civil était justifiée.**

L'article 3 de l'ordonnance n° 2020-306 accorde une prorogation du terme de certaines mesures administratives et juridictionnelles arrivées à échéance au cours de la période juridiquement protégée pour **une durée de deux mois à l'issue de cette période.** Cette prorogation a un caractère supplétif et il est toujours loisible au juge ou à l'autorité compétente de fixer un autre délai en tenant compte des contraintes liées à l'état d'urgence sanitaire.

La présente ordonnance **allonge le report accordé d'un mois en le portant à trois mois**, ce qui semble raisonnable compte tenu notamment de l'encombrement du rôle des juridictions.

Sont concernées : les mesures conservatoires, d'enquête, d'instruction, de conciliation ou de médiation ; les mesures d'interdiction ou de suspension qui n'ont pas été prononcées à titre de sanction ; les autorisations, permis et agréments ; les mesures d'aide, d'accompagnement ou de soutien aux personnes en difficulté sociale. Les mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial initialement visées ne sont plus incluses dans ce dispositif de prorogation, par application de l'ordonnance du 20 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020<sup>2</sup>.

## **II. Mesures relatives aux délais applicables aux administrations et à leurs usagers, ainsi qu'à la commande publique**

### *A) Dispositions générales relatives aux délais administratifs*

Comme l'ordonnance du 15 avril 2020<sup>3</sup>, la présente ordonnance vient de nouveau modifier l'article 7 de l'ordonnance n° 2020-306. Pour rappel, cet article prévoit **un gel global des délais opposables aux administrations** concernant les décisions, accords ou avis qu'elles sont amenées à produire **explicitement ou implicitement.** Les mêmes règles s'appliquent aux

---

<sup>1</sup> Dépêche du directeur des affaires civiles et du Sceau du 18 mars 2020 sur la continuation d'activité des services de l'état civil.

<sup>2</sup> Article 15 de l'ordonnance n° 2020-595 du 20 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété.

<sup>3</sup> Article 5 de l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de covid-19.

administrations lorsqu'elles ont à « *vérifier le caractère complet d'un dossier ou pour solliciter des pièces complémentaires dans le cadre de l'instruction d'une demande* » ainsi qu'aux « *délais prévus pour la consultation ou la participation du public* »<sup>1</sup>.

Le 3° de l'article 1<sup>er</sup> de la présente **ordonnance raccourcit la période de suspension « des délais prévus pour la consultation ou la participation du public »**, sous réserve des dispositions spéciales mentionnées à l'article 12 de l'ordonnance n° 2020-306. Initialement prévue jusqu'à l'expiration d'une période de sept jours suivant la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, cette suspension s'applique jusqu'au 30 mai 2020.

Sous ces réserves, la présente ordonnance n'apporte pas de modification formelle à l'article 7 précité et à l'article 8 relatif aux délais imposés par l'administration. Toutefois, le champ d'application dans le temps de ces articles demeure prévu par référence à la période juridiquement protégée mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2020-306. **La modification de cette période par la présente ordonnance modifie donc mécaniquement l'application dans le temps de ces deux articles** qui auront donc à s'appliquer du 12 mars au 23 juin 2020 (*cf. supra*).

#### *B) Dispositions relatives aux enquêtes publiques*

Le 5° de l'article 1<sup>er</sup> de la présente ordonnance ne modifie pas le régime prévu à l'article 12 de l'ordonnance n° 2020-306 relatif au régime des enquêtes publiques mais vient adapter son champ d'application dans le temps. Alors qu'il visait les enquêtes publiques organisées pendant la période protégée prévue à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2020-306, l'article 12 s'applique désormais à « *toute enquête publique déjà en cours à la date du 12 mars 2020 ou devant être organisée entre cette date et le 30 mai 2020 inclus* ». La même substitution est opérée à l'avant-dernier alinéa de l'article 12 précité qui prévoit la réversibilité des mesures prévues par l'article 12 lorsque la durée d'une enquête publique excède la période d'application de cet article.

Enfin, le 5° de l'article 1<sup>er</sup> de la présente ordonnance vient **compléter l'article 12 quinquies de l'ordonnance n° 2020-306, relatif aux délais applicables aux modalités de participations par voie électronique spécialement applicables à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024**. Cet article dispose désormais que « *les délais relatifs aux avis, actes et procédures qui permettent la réalisation d'opérations d'aménagement, d'ouvrages et de projets immobiliers nécessaires à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 reprennent leur cours à partir du 24 mai* ».

---

<sup>1</sup> Pour plus de détail sur la nature des dispositions en cause, consulter le rapport « Covid-19 : deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire », pages 132 et suivantes.

*C) Dispositions applicables à la commande publique*

L'article 4 de la présente ordonnance modifie la période d'application des dispositions de l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19. **La définition du champ des contrats concernés est désormais décorrélée de la période d'état d'urgence et court désormais « jusqu'au 23 juillet 2020 inclus ».**

De plus, l'article 4 précité vient préciser la période pendant laquelle les conditions de versement des avances au titulaire d'un marché public sont assouplies, en application de l'article 5 de l'ordonnance n° 2020-319 précitée.

*D) Dispositions relatives au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives*

L'article 7 de la présente ordonnance vient modifier les conditions d'application dans le temps de l'ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire.

Ainsi, l'ensemble du premier chapitre de l'ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives demeure applicable pendant une période s'achevant un mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire. Toutefois, **deux exceptions sont néanmoins aménagées par la présente ordonnance.** Elles concernent les articles 3 et 4, respectivement relatifs aux conseils d'administration de ces personnes morales de droit public et à leurs collèges et organes délibérant, qui resteront en vigueur jusqu'au 15 juillet 2020 inclus.

En outre, les dispositions de l'article 6 relatif à la prorogation des mandats des membres des organes, collèges, commissions et instances de ces personnes morales de droit public s'appliquent jusqu'au 30 juin 2020.

### III. Dispositions relatives à la fonction publique

#### A) Les concours

L'ordonnance précise que les souplesses accordées **pour l'organisation des concours administratifs**<sup>1</sup> concernent également les **militaires**.

Le Gouvernement a toutefois souhaité bénéficier d'une habilitation supplémentaire à légiférer par ordonnances dans la loi du 17 juin 2020<sup>2</sup>, afin de déterminer les « *modalités d'organisation des concours et sélections pour l'accès à l'enseignement militaire ainsi que des modalités de délivrance des diplômes et qualifications de l'enseignement militaire* ». Cette habilitation, accordée pour un délai de trois mois à compter de la publication de cette loi, n'a pas encore été utilisée.

En outre, l'ordonnance **prolonge jusqu'au 23 juillet 2020 la validité des listes d'aptitude pour les concours** de la fonction publique territoriale. Sans cette modification, ces listes seraient restées valables jusqu'au 10 septembre 2020 (soit deux mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire). Dans un contexte de déconfinement, un tel délai n'apparaissait plus justifié.

#### B) Les RTT et les congés annuels

Les agents publics placés en autorisation spéciale d'absence (ASA) pendant la crise sanitaire ont l'obligation d'imputer jusqu'à dix jours de réduction du temps de travail (RTT) ou de congés annuels sur cette période<sup>3</sup>. Initialement, la période de référence utilisée pour ce calcul allait du 16 mars 2020 jusqu'au « *terme de l'état d'urgence sanitaire déclaré par la loi du 23 mars 2020 (soit le 10 juillet 2020) ou, si elle est antérieure, la date de reprise par l'agent de son service dans des conditions normales* ».

Sans remettre en cause le début de la période de référence (16 mars 2020), l'ordonnance fixe sa **date limite au 31 mai 2020**. Il s'agit, selon le Gouvernement, de privilégier une date limite « *plus lisible et plus simple en gestion* ». Cette dernière correspond également à une nouvelle phase du déconfinement<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2020-351 du 27 mars 2020 relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19.

<sup>2</sup> Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire.

<sup>4</sup> Décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

L'article 12 de l'ordonnance prévoit enfin une « **mesure balai** » permettant au Gouvernement d'avancer par décret en Conseil d'État le terme de la période d'application des ordonnances prises sur le fondement de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 lorsqu'il est défini par référence à la cessation de l'état d'urgence sanitaire. Cette disposition ne remet pas en cause les délais rendus fixes par la présente ordonnance.

*> Ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 visant à adapter le fonctionnement des institutions locales et l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'épidémie de covid-19*

Publiée le 13 mai 2020, cette ordonnance comprend diverses mesures qui visaient principalement à **permettre l'installation le 18 mai 2020 des conseils municipaux élus lors du premier tour des élections municipales**. Elle comprend également plusieurs ajustements et coordinations.

### **I. Fondement juridique**

L'ordonnance est prise sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, qui, « *afin (...) d'assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice de leurs compétences ainsi que la continuité budgétaire et financière des collectivités territoriales et des établissements publics locaux* », habilite le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, **toute mesure relevant du domaine de la loi « permettant de déroger (...) aux règles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, s'agissant notamment de leurs assemblées délibérantes et de leurs organes exécutifs, y compris en autorisant toute forme de délibération collégiale à distance », « aux règles régissant les délégations que peuvent consentir ces assemblées délibérantes à leurs organes exécutifs ainsi que leurs modalités » et « aux règles applicables en matière de consultations et de procédures d'enquête publique ou exigeant une consultation d'une commission consultative ou d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale ou de ses établissements publics ».**

Les ordonnances correspondantes devaient être prises dans les trois mois suivant la publication de la loi, un projet de loi de ratification devant être déposé dans un délai de deux mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

## II. Dispositions relatives à l'installation des nouveaux conseils municipaux

### A) Élection des nouveaux maires

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance concerne les règles de quorum applicables pour l'élection des maires.

L'article 10 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a assoupli, pour la durée de l'état d'urgence sanitaire, les conditions liées au quorum et aux délégations de vote au sein des organes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics :

- le *quorum* est réduit de la moitié au tiers des membres en exercice des assemblées délibérantes ;

- chaque membre présent est autorisé à détenir deux pouvoirs au lieu d'un.

L'article 2 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19 a maintenu l'abaissement du quorum au sein des assemblées délibérantes à un tiers des membres en exercice, mais indiqué que ce quorum est apprécié en fonction du nombre de membres présents ou représentés.

La mission de suivi avait émis des réserves sur cet assouplissement supplémentaire dans son rapport du 29 avril 2020<sup>1</sup>, considérant qu'il pouvait conduire à ce que l'assemblée délibérante d'une collectivité puisse valablement délibérer si un neuvième seulement de ses membres étaient présents et chacun muni de deux pouvoirs (par exemple, quatre membres sur trente d'un conseil départemental, porteurs de six pouvoirs en tout). Juridiquement valides, des délibérations adoptées dans de telles conditions seraient politiquement fragiles.

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance tient compte de ces réserves en prévoyant que, pour l'élection du maire et des adjoints, le quorum, toujours réduit au tiers, est apprécié en tenant compte uniquement des membres présents. Conformément au droit commun, il prévoit que, si après une première convocation régulièrement faite, le quorum n'est pas atteint, le conseil municipal est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle et délibère alors sans condition de quorum. Chaque membre présent est, dans tous les cas, autorisé à détenir deux pouvoirs.

---

<sup>1</sup> « Deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire », 29 avril 2020.

*B) Facilités de réunion des conseils municipaux*

Les articles 9 et 10 de l'ordonnance permettent de **déroger, durant la durée de l'état d'urgence sanitaire, aux dispositions législatives définissant le lieu et les modalités de réunion du conseil municipal.**

L'objectif était à nouveau de permettre la tenue de la séance d'installation des nouveaux conseils municipaux dans les meilleures conditions sanitaires possibles.

L'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que le conseil municipal se réunit et délibère à la mairie de la commune. Il peut également se réunir et délibérer, à titre définitif, dans un autre lieu situé sur le territoire de la commune, dès lors que ce lieu ne contrevient pas au principe de neutralité, qu'il offre les conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires, et qu'il permet d'assurer la publicité des séances.

L'article 9 de l'ordonnance prévoit, par dérogation à ces dispositions et pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, que si la mairie de la commune ne permet pas d'assurer la tenue de la réunion du conseil municipal dans des conditions conformes aux règles sanitaires en vigueur, **le conseil municipal peut décider de se réunir en tout lieu, y compris hors du territoire de la commune**, dès lors que ce lieu répond aux mêmes conditions que celles énumérées au paragraphe précédent. Lorsqu'il est fait application de cette possibilité, le maire doit **informer préalablement le préfet** du lieu choisi pour la réunion du conseil municipal.

L'article 10 de l'ordonnance prévoit quant à lui que, durant l'état d'urgence sanitaire, le maire peut décider, pour assurer la tenue de la réunion du conseil municipal dans des conditions sanitaires conformes aux règles en vigueur, que celle-ci se déroulera **sans que le public puisse y assister ou en fixant un nombre maximal de personnes autorisées à y assister**. Dans ce cas, le caractère public de la réunion sera réputé satisfait dès lors que les débats sont retransmis de manière électronique et ainsi accessibles au public. Cette possibilité, lorsqu'elle est utilisée, doit être mentionnée sur la convocation du conseil municipal. Cette souplesse est **également ouverte aux organes délibérants des départements, des régions, et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.**

Cette seconde disposition déroge à l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales qui ne prévoit que deux modes de réunion du conseil municipal : une réunion publique, et une réunion à huis clos qui peut, le cas échéant, être retransmise par les moyens de communication audiovisuelle. La réunion à huis clos est normalement

décidée par le conseil municipal, qui statue sans débat à la majorité absolue des membres présents ou représentés<sup>1</sup>.

### **III. Dispositions relatives aux établissements publics de coopération intercommunale**

Les articles 2, 3 et 4 de l'ordonnance procèdent à des **ajustements concernant le fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre** dits « hybrides », c'est-à-dire durant la période comprise entre l'entrée en fonction des conseillers municipaux élus au premier tour des élections municipales et celle des conseillers municipaux élus au second tour.

L'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 prévoyait ainsi, en son VII, que dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre comptant parmi leurs membres une commune pour laquelle le conseil municipal n'a pas été élu au complet lors du premier tour, **le président et les vice-présidents en exercice sont maintenus dans leur fonction** jusqu'à l'entrée en fonction des conseillers municipaux élus au second tour des élections municipales. L'article 2 de l'ordonnance ajoute aux personnes maintenues en fonction **l'ensemble des membres du bureau**.

L'article 3 de l'ordonnance applique la composition des conseils communautaires aux **conseils de territoire des établissements publics territoriaux de la métropole du grand Paris**, normalement soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes<sup>2</sup>. Les modalités d'élection des conseillers de territoires ayant été modifiées cette année, cela a conduit à **rassembler au sein des conseils de territoire**, dans la phase transitoire entre l'entrée en fonction des conseillers municipaux élus au premier tour des élections municipales et celle des conseillers municipaux élus au second tour, **des conseillers de territoire élus au suffrage universel direct** (ceux des communes n'ayant pas élu leur conseil municipal au complet lors du premier tour) **et des conseillers de territoires élus au suffrage universel indirect** (ceux des communes ayant élu leur conseil municipal au complet lors du premier tour, et ayant désigné leurs conseillers de territoire au suffrage universel indirect en application de l'article L. 5219-9-1 du code général des collectivités territoriales).

L'article 4 de l'ordonnance rend applicables les dispositions prévues au VIII de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 précitée aux **établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre résultant d'une fusion** intervenue dans la semaine précédant le premier tour des élections municipales et communautaires **jusqu'à l'installation du**

---

<sup>1</sup> Est ainsi, en temps normal, illégale la réunion à huis clos sur décision du maire sans que le conseil ait été au préalable appelé à se prononcer (Conseil d'État, n° 91179, 4 mars 1994, Regoin).

<sup>2</sup> Article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales.

**nouveau conseil communautaire à la suite du renouvellement général des conseils municipaux** et non jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Enfin, l'article 5 de l'ordonnance **étend aux établissements publics de coopération intercommunale la dispense de l'obligation de réunion trimestrielle de leur organe délibérant**<sup>1</sup>.

#### **IV. Mesures d'ajustement de l'ordonnance n° 2020-413 du 8 avril 2020**

L'article 8 de l'ordonnance apporte quelques corrections et ajustements à l'ordonnance n° 2020-413 du 8 avril 2020 visant à assurer la continuité de l'exercice des fonctions exécutives locales durant l'état d'urgence sanitaire.

##### *A) Remplacement des exécutifs locaux*

L'article 2 de l'ordonnance n° 2020-413 précitée prévoyait de **déroger aux règles de droit commun relatives au remplacement des présidents** de conseil départemental ou de conseil régional, du président de la collectivité territoriale de Guyane, du président et des autres membres du conseil exécutif de la collectivité de Corse et de la collectivité territoriale de la Martinique ainsi que des présidents des assemblées délibérantes de ces deux dernières collectivités, **à compter du 15 mars 2020 et pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire**. Ces dispositions ont été rendues applicables aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. L'objectif était d'éviter que les assemblées délibérantes se réunissent pour élire un nouveau président.

L'article 8 de l'ordonnance n° 2020-562 prévoit que **ces dérogations ne sont en vigueur que jusqu'à la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus au premier tour**, et non jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire.

**Cette modification permet de répondre à la critique exprimée par la mission de suivi dans son rapport du 29 avril 2020**<sup>2</sup>, où elle soulignait que les dispositions de remplacement de l'exécutif, applicables aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ne s'articulaient pas avec le 4 du VII de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 précitée, qui prévoit qu'**à compter de l'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus au premier tour**, « *en cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le président est provisoirement remplacé dans les mêmes conditions par un vice-président dans l'ordre des nominations ou, à défaut, par le conseiller communautaire le plus âgé* ».

---

<sup>1</sup> Prévues pour les collectivités territoriales par l'article 3 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19.

<sup>2</sup> « Deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire », 29 avril 2020.

*B) Remplacement des sièges de conseillers départementaux vacants*

L'article 4 de l'ordonnance n° 2020-413 prévoit quant à lui que, si le siège d'un conseiller départemental devient vacant pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire sans qu'il soit possible de pourvoir à son remplacement (en appelant à siéger le remplaçant de même sexe élu en même temps que lui à cet effet), **il est procédé à une élection partielle dans les quatre mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire** – alors que le droit commun impose que cette élection partielle ait lieu dans le délai de trois mois suivant la vacance.

L'article 8 de l'ordonnance modifie ces dispositions en prévoyant que l'élection partielle doit avoir lieu dans les quatre mois **suivant la date à laquelle la vacance survient**. Si le délai de quatre mois arrive à échéance avant la date du scrutin permettant d'achever le renouvellement général des conseils municipaux de 2020, l'élection partielle a lieu au plus tard dans le mois qui suit cette date. Cette modification apparaît raisonnable, car elle permettra de procéder au plus vite au remplacement des sièges de conseillers départementaux vacants une fois que la tenue du second tour des élections municipales aura montré que la situation sanitaire permettait la tenue d'un scrutin. Toutefois, et comme le soulignait la **mission dans son rapport du 29 avril 2020**<sup>1</sup>, si l'état d'urgence sanitaire devait être prolongé, ces dispositions conduiraient à écartier expressément les dispositions du code électoral selon lesquelles il n'est procédé à aucune élection partielle dans les six mois précédant le renouvellement général des conseils départementaux<sup>2</sup>.

**V. Ajustements des mesures exceptionnelles concernant les collectivités territoriales dans l'espace et dans le temps**

*A) Extension des dispositions de l'ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19 à l'Alsace, la Moselle et à la Corse*

Les articles 5 et 6 de l'ordonnance **étendent aux communes de l'Alsace et de la Moselle**, régies par des dispositions spécifiques dans le code général des collectivités territoriales :

**- la réunion de plein droit du conseil municipal à la demande du cinquième de ses membres (et non du tiers)**<sup>3</sup> ;

---

<sup>1</sup> « Deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire », 29 avril 2020.

<sup>2</sup> Ce renouvellement étant prévu pour le mois de mars 2021.

<sup>3</sup> Prévue par l'article 3 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2020 précitée.

- la possibilité pour le conseil municipal de se dispenser de la consultation des commissions spéciales<sup>1</sup>.

L'article 6 étend également la possibilité de se dispenser de consulter le conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse au conseil exécutif de Corse.

*B) Ajustements des mesures exceptionnelles dans le temps*

L'article 7 de l'ordonnance vient **modifier l'application dans le temps de l'ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020** visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19.

Cette ordonnance prévoyait que ses articles 1<sup>er</sup>, 3, 4, 6, 7 et 8 étaient applicables à compter du 12 mars 2020 et pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire.

<b>Ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020</b>	<b>Principales mesures</b>
Article 1 <sup>er</sup>	Délégations de plein droit à l'exécutif des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale et possibilité de souscrire des lignes de trésorerie
Article 3	Réunion de plein droit de l'organe délibérant à la demande du cinquième de ses membres (et non du tiers) Dispense de l'obligation de réunion trimestrielle
Article 4	Dispense des obligations de consultation préalable
Article 6	Réunion de l'organe délibérant par audio ou visioconférence Modifications des règles de quorum et de procuration
Article 7	Modalités simplifiées des actes au contrôle de légalité Modalités simplifiées de publication des actes à caractère réglementaire
Article 8	Délais de convocation des services d'incendie et de secours Application des modalités simplifiées de réunion prévues à l'article 6 aux conseils d'administration et aux bureaux des services d'incendie et de secours

<sup>1</sup> Prévues par l'article 4 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2020 précitée.

Trois situations sont désormais à distinguer :

- **l'article 1<sup>er</sup>**, qui prévoit un régime de délégation de plein droit à l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement, **n'est pas applicable aux maires nouvellement élus** à la suite de l'entrée en fonction des conseils municipaux élus au complet lors du premier tour des élections municipales. Il n'est pas non plus applicable aux nouveaux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre composés exclusivement de communes dont le conseil municipal a été élu au complet au premier tour ;

- **l'article 1<sup>er</sup>, dans tous les autres cas, ainsi que les articles 3, 7 et 8 ne seront applicables que jusqu'au 10 juillet 2020 inclus ;**

- les **articles 4 et 6** sont quant à eux **applicables jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire.**

L'article 7 corrige également une erreur de référence dans l'ordonnance n° 2020-391 précitée.

## **VI. Application de l'ordonnance en Nouvelle Calédonie et en Polynésie française**

L'article 11 prévoit l'application de l'ordonnance en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

<b>Article</b>	<b>Application en Polynésie française</b>	<b>Application en Nouvelle-Calédonie</b>
Article 1 <sup>er</sup>	Communes	Communes
Article 2	EPCI à fiscalité propre	Sans objet
Article 3	Sans objet	Sans objet
Article 4	Sans objet <sup>1</sup>	Sans objet
Article 5	Communes, EPCI et syndicats mixtes	Communes, syndicats de communes et syndicats mixtes
Article 6	Sans objet	Sans objet
Article 7	Communes, EPCI et syndicats mixtes	Communes, syndicats de communes et syndicats mixtes
Article 8	Sans objet	Sans objet
Article 9	Communes	Non applicable
Article 10	Communes	Communes

<sup>1</sup> *Aucun EPCI à fiscalité propre de Polynésie française n'ayant fait l'objet d'une fusion intervenue dans la semaine précédant le premier tour des élections municipales et communautaires.*

**> Ordonnance n° 2020-595 du 20 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété**

Lors du conseil des ministres du 20 mai 2020, le Gouvernement a adopté une ordonnance<sup>1</sup>, comportant dix-sept articles, qui précise et complète douze articles de l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété et crée huit dispositions nouvelles. Elle apporte également deux modifications à l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 sur les délais<sup>2</sup>.

Il s'agit, selon le Gouvernement, de « faciliter la reprise de l'activité juridictionnelle malgré les mesures d'urgence sanitaire prises pour ralentir la propagation du virus covid-19 »<sup>3</sup>.

## **I. Un ajustement des dispositions applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale**

*A) L'aménagement de la procédure judiciaire dans la perspective de la reprise d'activité*

### **1. Périodes d'application des aménagements procéduraux**

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 n'est pas modifié : **les aménagements procéduraux** devant les juridictions judiciaires non pénales sont donc valables pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire prorogé augmenté d'un mois, c'est-à-dire **du 12 mars au 9 août 2020**.

En revanche, **les délais de saisie immobilière ne sont suspendus que du 12 mars au 23 juin 2020 (article 1<sup>er</sup>)**. Ces dates correspondent désormais à la « période juridiquement protégée » applicable aux délais devant ces mêmes juridictions<sup>4</sup>.

### **2. Aménagements procéduraux applicables aux juridictions judiciaires statuant en matière non pénale**

L'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 permet déjà à la juridiction, sur décision de son président, de **statuer à juge unique** en première instance et en appel dans toutes les affaires qui lui sont soumises. Contrairement au droit commun, les parties ne peuvent pas demander le renvoi à la formation collégiale. Cette **possibilité est étendue à la mise en**

---

<sup>1</sup> Sur le fondement de l'article 11, I, 2°, c) de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

<sup>3</sup> Voir le rapport au Président de la République.

<sup>4</sup> Voir commentaire de l'ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire.

**état dans le cadre de la procédure écrite ordinaire**, dans laquelle le juge de la mise en état ou le magistrat chargé du rapport peut tenir seul l'audience pour entendre les plaidoiries, après en avoir informé les parties, sans que leurs avocats ne puissent s'y opposer. Le juge en rend compte ensuite au tribunal dans son délibéré. Cette faculté concerne les affaires pour lesquelles **les audiences de plaidoirie ou la mise en délibéré (procédures sans audience)** est intervenue entre le 12 mars et le 9 août 2020. La commission réitère, comme dans son rapport intermédiaire, que ce **recours général au juge unique**, qui fait **exception au principe de la collégialité**, ne peut qu'être **provisoire**.

L'article 4 de la présente ordonnance confie aux **chefs de juridiction le pouvoir de définir de manière générale** les « *conditions d'accès à la juridiction, aux salles d'audience et aux services qui accueillent du public permettant d'assurer le respect des règles sanitaires en vigueur* » (article 6-1 nouveau de l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020). Les conditions d'accès sont portées à la connaissance du public, notamment par voie d'affichage. Dans le même esprit, les conditions dans lesquelles il peut être fait **exception au principe de publicité des débats** sont **encore assouplies** par les articles 3 et 4 de la présente ordonnance : elles **ne relèvent plus du président de la juridiction mais du juge ou du président de la formation de jugement**.

Si ces prérogatives peuvent se justifier afin d'éviter le regroupement d'un trop grand nombre de personnes, la commission estime qu'il doit être **exercé de manière proportionnée au risque encouru afin de ne pas entraver l'accès au juge et, plus largement, au service public de la justice**. Elle relève à cet égard que l'article 4 **ouvre toutefois aux personnes** souhaitant se rendre à l'audience malgré de telles mesures la **faculté de saisir par tout moyen le juge ou le président de la formation** de jugement à cet effet. Cette **évolution apparaît positive**.

Tout comme les audiences, les **auditions peuvent se tenir par vidéo ou par un autre moyen de télécommunication** (article 5). Il est précisé que les parties prenantes – c'est-à-dire tant le juge que le greffier, les parties et leurs avocats ou encore les techniciens – peuvent assister à l'audience ou l'audition dans des **lieux distincts**. Ces conditions semblent particulièrement souples puisque chacun peut se trouver à l'endroit qu'il souhaite. L'ordonnance **supprime** toutefois la **mention selon laquelle la présence physique de l'avocat n'était pas requise auprès de son client**. Au surplus, elle précise que « *les moyens de communication utilisés par les membres de la formation de jugement garantissent le secret du délibéré* », ce que ne peut qu'**approuver la commission**.

L'article 8 de l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 qui permet à la juridiction de **statuer sans audience et sans l'accord des parties** pour les procédures urgentes, est modifié pour prévoir que **le juge peut y recourir à**

**tout moment de la procédure**, pour les affaires dont la mise en délibérée est annoncée entre le 12 mars et le 9 août 2020 (article 6).

De manière générale, **faute de statistiques ou d'éléments chiffrés - même parcellaires - communiqués par la Chancellerie**, malgré les sollicitations des rapporteurs, la commission ne peut pas se prononcer sur le recours réel par les juridictions à ces soupleses procédurales. Si elles peuvent permettre, provisoirement, de pallier le manque d'effectif en juridictions et d'assurer la distanciation sociale imposée par la circulation du virus covid-19, elles doivent toujours garantir **le respect du contradictoire et des droits de la défense des justiciables, ce qui est plus délicat pour les procédures orales**. Interrogée lors des auditions des rapporteurs, l'Union syndicale des magistrats a indiqué qu'à sa connaissance, **les avocats ont toujours été autorisés à assister aux audiences qui les concernent**. De même, le Syndicat de la magistrature a souligné que beaucoup de juridictions ont cherché à recourir à la procédure sans audience dans des matières qui ne relevaient pas des plans de continuité d'activité, mais que cette volonté s'est au moins heurtée à deux écueils sur le plan technique : absence de possibilité de partage numérique de dossiers volumineux et de notification électronique de la décision rendue.

L'ordonnance prévoit enfin des dispositions visant à faciliter les échanges électroniques entre les juridictions, les parties et leurs avocats. Son article 8 **autorise ainsi les agents de greffe des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ) à réceptionner et transmettre nombre d'actes par voie électronique**, notamment les demandes d'aide juridictionnelle, tous les actes en matière prud'homale et en matière civile, lorsque la représentation n'est pas obligatoire, les requêtes, ou encore les copies certifiées conforme revêtues de la formule exécutoire, ce qui est de nature à **faciliter la reprise de l'activité juridictionnelle**. **L'ordonnance revient toutefois sur l'obligation pour les juridictions d'informer par tout moyen les parties des décisions juridictionnelles rendues**, qui devient une simple faculté, **ce qui suppose que ces décisions puissent être dûment notifiées**, sans quoi le justiciable ne serait pas vraiment gagnant... À cet effet, **les convocations et notifications sont faites par lettre simple** dès lors qu'une lettre recommandée avec avis de réception est prévue par les textes (article 7). La commission relève que cette simplification procédurale aurait certainement pu intervenir dès le mois de mars.

### **3. Dispositions relatives aux conseils de prud'hommes**

L'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 a prévu dès l'origine que, jusqu'à l'expiration du délai d'un mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire, le conseil de prud'hommes statue en **formation restreinte**, composée d'un conseiller employeur et d'un conseiller salarié. Bien qu'il s'agisse là d'une mesure impérative, elle semble être restée lettre morte dans

la plupart des conseils de prud'hommes<sup>1</sup>. Plus radicalement, l'article 2 de la nouvelle ordonnance prévoit qu'**en cas de partage des voix**, pendant la même période, l'affaire est renvoyée, non pas à une formation présidée par un juge départiteur (conformément au droit commun), mais à **un juge du tribunal judiciaire statuant seul**, « *après avoir recueilli par tout moyen l'avis des conseillers présents lors de l'audience de renvoi en départage* ». **Cette procédure exceptionnelle, contraire à l'esprit même de la justice prud'homale, servira-t-elle au moins à accélérer le jugement des affaires ? Il est permis d'en douter**, car la lenteur de la procédure normale de départage est d'abord due à l'insuffisance des effectifs de magistrats des tribunaux judiciaires appelés à participer à la procédure de départage. L'ordonnance prévoit d'ailleurs que si, au terme de la période susmentionnée, le juge n'a pas tenu l'audience de départage, l'affaire est renvoyée à la formation restreinte présidée par ce juge.

D'autres dispositions temporaires sont prises pour remédier aux **lenteurs de la procédure de conciliation**, qui précède obligatoirement la procédure de jugement devant le conseil de prud'hommes. L'article 8 de l'ordonnance prévoit en effet que si, trois mois après la saisine du conseil, la procédure de conciliation n'a pas abouti (soit que l'audience du bureau de conciliation et d'orientation n'ait pas eu lieu, soit que le procès-verbal de conciliation n'ait pas été établi, soit que le bureau n'ait pris aucune des décisions qu'il est habilité à prendre sur le fondement de l'article R. 1454-14 du code du travail), l'affaire est, sauf opposition du demandeur, **renvoyée devant le bureau de jugement** à une date que le greffe indique aux parties par tout moyen. La réflexion devra se poursuivre sur l'avenir de cette procédure de conciliation, dont l'efficacité est faible, et que les commissions des lois et des affaires sociales du Sénat proposaient, il y a tout juste un an, de rendre facultative<sup>2</sup>.

## *B) Des adaptations spécifiques de procédure en droit des personnes et de la famille*

### **1. Les mesures relatives à l'hospitalisation sans consentement**

L'article 6 de l'ordonnance fait **exception au régime dérogatoire de la procédure sans audience en matière de soins psychiatriques sans consentement**, pour prévoir que « *la personne hospitalisée peut à tout moment demander à être entendue par le juge des libertés et de la détention* » ce qui, compte tenu de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel qui impose que

---

<sup>1</sup> Voir ci-avant, la partie de ce rapport consacrée au suivi de l'activité des juridictions pendant l'état d'urgence sanitaire. Le rapport au Président de la République semble toutefois considérer le recours à la formation restreinte comme une faculté.

<sup>2</sup> « *La justice prud'homale au milieu du gué* », rapport d'information n° 653 (2018-2019) de Mmes Agnès Canayer, Nathalie Delattre, Corinne Féret et Pascale Gruny, fait au nom de la commission des affaires sociales et de la commission des lois, déposé le 10 juillet 2019. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r18-653/r18-653.html>.

le juge intervienne dans le plus court délai possible<sup>1</sup>, permet d'**assurer la constitutionnalité du dispositif, même dans un contexte d'urgence sanitaire**. Il est prévu que l'audition de cette personne se fasse « *par tout moyen permettant de s'assurer de son identité et garantissant la qualité de la transmission et la confidentialité des échanges* ». **La commission estime que cette correction était indispensable et invite à un rapide retour au droit commun** dès que les conditions sanitaires le permettent, pour assurer la garantie des droits de ces personnes privées de liberté.

## 2. Les mesures relatives aux mineurs

En matière d'**autorité parentale**, l'ordonnance vient préciser que « *la durée des mesures de droit de visite et de remise d'enfant fixées en espace de rencontre par décision du juge aux affaires familiales est réputée avoir été suspendue à compter de la fermeture de l'espace de rencontre et jusqu'à la reprise effective de la mesure par ce service* » (article 8).

Elle vient également **supprimer la possibilité pour le juge de suspendre ou de modifier un droit de visite ou d'hébergement sans audition des parties** (article 11) et revient aux règles classiques pour la notification de ces décisions (article 12). Ces mesures attentatoires aux droits des familles devront faire l'objet d'une audience devant le juge, ce qu'**approuve la commission** pour qui la **dérogation au principe du contradictoire ne pouvait trop perdurer**.

En matière d'**assistance éducative**, l'article 9 **limite la prorogation de plein droit des mesures** arrivant à échéance entre le 12 mars et le 10 août 2020 aux **mesures les moins contraignantes** : celles de milieu ouvert (article 375-2 du code civil) et d'aide à la gestion du budget familial (article 375-9-1 du même code). Au surplus, les mesures échues avant le 1<sup>er</sup> juin 2020 ne sont prorogées que jusqu'au 1<sup>er</sup> août 2020. L'article 10 **supprime la possibilité pour le juge de prononcer une mesure de placement de l'enfant** (article 375-3 dudit code) **sans audience**. Cette mesure, même si elle requerrait l'accord écrit d'au moins l'un des parents et l'absence d'opposition de l'autre, était **particulièrement rigoureuse et attentatoire au principe du contradictoire**. **La commission approuve donc qu'il y soit mis fin**. La possibilité pour le juge de **renouveler sans audience** pour un an une mesure éducative est ici aussi **limitée aux seules mesures de milieu ouvert et d'aide à la gestion du budget familial** ; elle ne peut, en outre, **intervenir qu'une seule fois**. Enfin, le service éducatif doit désormais **transmettre au juge l'avis du mineur capable de discernement qui le demande**. En effet, comme l'a rappelé le Conseil d'État<sup>2</sup> et conformément au droit commun de l'article 388-1 du code civil, le mineur capable de

---

<sup>1</sup> Décision n° 2020-844 QPC du 19 juin 2020, M. Éric G. [Contrôle des mesures d'isolement ou de contention dans le cadre des soins psychiatriques sans consentement].

<sup>2</sup> Conseil d'État, ordonnance de référé du 10 avril 2020, nos 439883, 439892.

discernement peut toujours être entendu par le juge, cette audition étant de droit lorsque le mineur le demande.

Dans cette matière sensible, il convient là encore de revenir au droit commun dès que possible.

### **3. Les mesures relatives aux majeurs protégés**

L'article 8 de la présente ordonnance permet au **greffe de communiquer par tous moyens aux mandataires judiciaires le dossier d'un majeur protégé**. Cette dérogation aux articles 1222 à 1223-1 du code de procédure civile qui vise à permettre une transmission électronique est utile, d'autant qu'il y est fait exception pour le certificat médical qui demeure uniquement consultable au greffe.

Pour rappel, l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 permet de **proroger de plein droit les mesures de protection juridique des majeurs et les ordonnances de protection bénéficiaires aux victimes de violences conjugales jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire** (9 octobre 2020), à moins qu'il n'y ait été mis fin ou que leur terme ait été modifié par le juge compétent avant l'expiration de ce délai.

## **II. De nouvelles mesures relatives au droit de la copropriété des immeubles bâtis**

L'habilitation accordée au Gouvernement dans le cadre de la loi du 23 mars 2020 lui permet d'adapter le droit de la copropriété des immeubles bâtis « *pour tenir compte, notamment pour la désignation des syndics, de l'impossibilité ou des difficultés de réunion des assemblées générales de copropriétaires* ». Seule la désignation des syndics avait pour l'instant fait l'objet de mesures et aucun assouplissement pour l'organisation dématérialisée des assemblées générales de copropriétaires n'avait été accordé, contrairement aux assemblées générales des sociétés civiles et commerciales<sup>1</sup>. C'est à présent chose faite (*article 13*).

### *A) Des conditions de renouvellement automatique des contrats de syndic ajustées pour prendre en compte la prolongation de l'état d'urgence sanitaire*

Les articles 22 et 22-1 de l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020<sup>2</sup>, modifiée par l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020<sup>3</sup> ont autorisé, compte

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2020-321 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles de réunion et de délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales et entités dépourvues de personnalité morale de droit privé en raison de l'épidémie de covid-19.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19.

tenu de l'impossibilité de réunir les assemblées générales de copropriétaires pendant la période d'urgence sanitaire :

- le **renouvellement de plein droit des contrats de syndic** qui étaient arrivés ou arrivent à échéance entre le 12 mars et la période s'achevant **deux mois** après la fin de l'état d'urgence sanitaire ; sa rémunération est alors déterminée selon les termes du contrat qui expire ou a expiré et au prorata de la durée du renouvellement ;

- la **prolongation de plein droit des mandats des membres du conseil syndical** appelés à expirer pendant cette même période (entre le 12 mars et deux mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire).

L'exercice de ces deux facultés supposait **l'organisation d'une assemblée générale au plus tard dans les huit mois** après la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire initialement fixé au 23 mai et que la loi du 11 mai 2020 a prorogé jusqu'au 10 juillet inclus.

L'ordonnance contrecarre l'effet automatique de cette prolongation - qui aurait décalé d'autant les dispositifs des articles 22 et 22-1 - et **fixe directement les dates limites**, sans plus de référence à la cessation de l'état d'urgence sanitaire :

- la période permettant un renouvellement automatique des contrats de syndic et des mandats de conseillers syndicaux arrivant à échéance court désormais du **12 mars au 23 juillet 2020**, ce qui correspond à la date initialement prévue ;

- en cas d'un tel renouvellement automatique, **l'assemblée générale doit être organisée avant le 31 janvier 2021**, soit une réduction de la période autorisée par l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 qui permettait d'attendre le 23 mars 2021. Ce raccourcissement semble cohérent avec la facilitation des tenues d'assemblées générales par voie dématérialisée.

*B. Une dématérialisation facilitée des réunions d'assemblée générale de copropriété*

Depuis le vote de la loi *Elan* du 23 novembre 2018, l'article 17-1A de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965<sup>1</sup> dispose que « *les copropriétaires peuvent participer à l'assemblée générale par présence physique, par visioconférence ou par tout autre moyen de communication électronique permettant leur identification* ». Un vote par correspondance avant la tenue de l'assemblée générale au moyen d'un formulaire est également prévu.

Toutefois, la tenue d'une assemblée générale *via* un moyen de communication électronique suppose qu'une **précédente assemblée générale** l'ait décidé « *sur la base de devis élaborés à cet effet à l'initiative du syndic ou du conseil syndical* », ainsi que le précise le décret du 17 mars 1967

---

<sup>1</sup> Article créé par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (*Elan*) et modifiée à effet du 1<sup>er</sup> juin 2020 par l'ordonnance n° 2019-1101 du 30 octobre 2019 portant réforme du droit de la copropriété des immeubles bâtis.

modifié par décret du 27 juin 2019<sup>1</sup>, **ce qui a empêché et empêche toujours nombre de copropriétés d’user de cette faculté**, alors que les règles de distanciation physique les rendent très utiles.

L’ordonnance vient apporter un assouplissement temporaire bienvenu à ces règles, tout en prévoyant de manière expresse qu’une assemblée générale peut se tenir de manière totalement dématérialisée, **sans présence physique de copropriétaires**.

**Jusqu’au 31 janvier 2021, le syndic peut ainsi « prévoir que les copropriétaires ne participent pas à l’assemblée générale par présence physique »**. Leur participation peut alors se faire par les moyens déjà prévus par l’article 17-1A de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 : la visioconférence ou tout autre moyen de communication électronique permettant leur identification, ainsi que le vote par correspondance<sup>2</sup>. Le vote par correspondance s’opère dans les conditions fixées par l’article 17-1A, et notamment, au moyen d’un formulaire de vote établi conformément à un modèle fixé par arrêté. Cet arrêté<sup>3</sup> vient d’être publié le 3 juillet 2020, ce qui rend la disposition opérationnelle. Des coordinations sont apportées en conséquence aux dispositions du décret n° 67-223 du 17 mars 1967<sup>4</sup> relatives aux règles de convocation et de tenue de l’assemblée générale<sup>5</sup>.

L’ordonnance **donne au syndic un rôle central** :

- il peut « prévoir » l’organisation de l’assemblée générale de manière totalement dématérialisée ;

- il peut « décider » des moyens et supports techniques permettant à l’ensemble des copropriétaires de participer à l’assemblée générale par visioconférence, audioconférence ou tout autre moyen de communication électronique permettant leur identification, la transmission de leur voix, ainsi que la retransmission continue et simultanée des délibérations<sup>6</sup> ; cette décision porte effet jusqu’à ce que l’assemblée générale se réunisse et se prononce sur leur utilisation ;

- il peut « décider » d’avoir recours à cette dématérialisation pour la tenue d’une assemblée générale déjà convoquée à condition d’en informer les copropriétaires quinze jours avant<sup>7</sup> ;

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-650 du 27 juin 2019 portant diverses mesures relatives au fonctionnement des copropriétés et à l’accès des huissiers de justice aux parties communes d’immeubles.

<sup>2</sup> Art. 22-2 de l’ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l’ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété.

<sup>3</sup> Arrêté du 2 juillet 2020 fixant le modèle de formulaire de vote par correspondance aux assemblées générales de copropriétaires.

<sup>4</sup> Décret du n° 67-223 du 17 mars 1967 pris pour l’application de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

<sup>5</sup> Art. 22-3 de l’ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 précitée.

<sup>6</sup> Art. 22-5 de l’ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 précitée.

<sup>7</sup> L’assemblée générale doit en principe être convoquée dans un délai qui ne peut être inférieur à 21 jours.

- il peut « prévoir » en cas d'impossibilité de recours à une visioconférence ou par tout autre moyen de communication électronique permettant leur identification que les décisions seront prises au seul moyen du vote par correspondance, ce qui rigidifie les conditions de vote puisque « si la résolution objet du vote par correspondance est amendée en cours d'assemblée générale, le votant par correspondance ayant voté favorablement est assimilé à un copropriétaire défaillant pour cette résolution » ; or ce choix du recours exclusif au vote par correspondance dépendra *de facto* des diligences que le syndic aura accompli pour obtenir les solutions techniques.

**Ce rôle central accordé au syndic de manière temporaire est un choix pragmatique. Il appelle toutefois beaucoup de vigilance de la part des copropriétaires**, en particulier des membres du conseil syndical sous le contrôle duquel le syndic est placé<sup>1</sup>, surtout dans l'hypothèse où le contrat de syndic a été renouvelé de plein droit.

Ces dispositions s'appliquent à compter du 1<sup>er</sup> juin 2020 par cohérence avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2019-1101 du 30 octobre 2019 portant réforme du droit de la copropriété des immeubles bâtis (*article 16*).

**> Ordonnance n° 2020-596 du 20 mai 2020 portant adaptation des règles relatives aux difficultés des entreprises et des exploitations agricoles aux conséquences de l'épidémie de covid-19**

Prise sur le fondement du d du 1° du I de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19<sup>2</sup>, l'ordonnance n° 2020-596 du 20 mai 2020 comprend **diverses mesures relatives aux procédures de traitement des difficultés des entreprises** qui complètent ou corrigent celles de l'ordonnance n° 2020-341 du 27 mars 2020<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 17 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

<sup>2</sup> Cette disposition habilite le Gouvernement, « afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et aux conséquences des mesures prises pour limiter cette propagation, et notamment afin de prévenir et limiter la cessation d'activité des personnes physiques et morales exerçant une activité économique et des associations ainsi que ses incidences sur l'emploi », à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi « adaptant les dispositions du livre VI du code de commerce et celles du chapitre I<sup>er</sup> du titre V du livre III du code rural et de la pêche maritime afin de prendre en compte les conséquences de la crise sanitaire pour les entreprises et les exploitations ».

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2020-341 du 27 mars 2020 portant adaptation des règles relatives aux difficultés des entreprises et des exploitations agricoles à l'urgence sanitaire et modifiant certaines dispositions de procédure pénale.

Cette ordonnance ayant déjà fait l'objet d'analyses détaillées en doctrine, il n'en sera fait ici qu'une présentation succincte, à l'exception de quelques dispositions qui appellent des commentaires plus approfondis.

### **I. La clarification de la durée d'application des dispositions de la précédente ordonnance**

L'article 9 de l'ordonnance **clarifie la durée d'application des dispositions de la précédente ordonnance du 27 mars 2020**, en fixant des dates butoirs et des durées fixes en lieu et place de délais fixés par référence à la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, **dont la formulation ambiguë avait été relevée par la commission des lois** lors de son premier rapport de suivi<sup>1</sup>. La reformulation retenue lève ces ambiguïtés. Elle arrête à date fixe (le 23 juin ou le 23 août 2020, selon le cas) le terme de la période d'application de diverses dispositions de l'ordonnance du 27 mars 2020, et détermine une durée fixe pour la prolongation de divers délais de procédure (trois ou cinq mois, selon le cas), ce qui correspond aux hypothèses initiales et permet de ne pas tenir compte de la prolongation de l'état d'urgence sanitaire au-delà du 23 mai 2020.

### **II. La prévention des difficultés des entreprises**

#### *A) L'information du président du tribunal par le commissaire aux comptes*

L'article 1<sup>er</sup> **aménage la procédure d'alerte** prévue aux articles L. 234-1 à L. 234-4 (sociétés commerciales) et L. 612-3 (personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique) du code de commerce, afin que le président du tribunal compétent soit informé plus rapidement par le commissaire aux comptes des difficultés éventuelles de l'entreprise. S'il lui apparaît que l'urgence commande l'adoption de mesures immédiates et que le dirigeant s'y refuse ou propose des mesures insuffisantes, le commissaire aux comptes peut, par dérogation au droit commun, en informer le président du tribunal dès la première information faite, selon le cas, au président du conseil d'administration ou de surveillance ou au dirigeant. Il peut également demander à être entendu par le président du tribunal, et il est délié du secret professionnel à son égard.

L'article 1<sup>er</sup> est applicable jusqu'au 31 décembre 2020.

Sans discuter de l'opportunité de ces dispositions, sans doute bienvenues afin de mieux anticiper les difficultés des entreprises en temps de crise, on remarquera qu'elles **excèdent le champ de l'habilitation** conférée au Gouvernement, puisque la procédure d'alerte est principalement régie par le livre II du code de commerce. Au nom de l'équilibre des pouvoirs et de la sécurité juridique, il importe que le Gouvernement, auquel

---

<sup>1</sup> « 10 premiers jours d'état d'urgence sanitaire : premiers constats », *rapport de la mission de contrôle de la commission des lois du Sénat sur le contrôle des mesures liées à l'épidémie de covid-19*, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr>.

des habilitations très larges ont été consenties, respecte celles-ci et n'outrepasse pas leurs limites...

*B) Un aménagement de la procédure de conciliation qui répond partiellement aux préoccupations exprimées par la commission des lois du Sénat*

Afin d'aider les entreprises affectées par la crise du covid-19 à surmonter leurs difficultés de trésorerie sans les contraindre à demander l'ouverture d'une procédure collective, au risque de gripper toute la chaîne des paiements et de provoquer des faillites en série, **les rapporteurs de la commission des lois, sur une proposition de la Conférence générale des juges consulaires de France (CGJCF), avaient recommandé dans leur rapport d'étape du 29 avril 2020 la création à titre temporaire d'une procédure de « conciliation économique »** qui, tout en restant une procédure préventive et confidentielle, permettrait au tribunal de suspendre les poursuites individuelles de certains créanciers, le débiteur conservant la faculté de payer ses dettes antérieures à l'ouverture de la procédure.

**Cette recommandation est en partie satisfaite** par le II de l'article 2 de l'ordonnance du 20 mai 2020, applicable jusqu'au 31 décembre 2020.

En vertu de ces dispositions, dans le cadre d'une procédure de conciliation et dans le cas où un créancier n'accepte pas, dans le délai imparti par le conciliateur, de suspendre l'exigibilité de sa créance, **le débiteur peut demander au président du tribunal d'interrompre ou d'interdire toute action en justice de la part de ce créancier** tendant à la condamnation du débiteur au paiement d'une somme d'argent ou à la résolution d'un contrat pour défaut de paiement d'une somme d'argent, **d'arrêter ou d'interdire toute procédure d'exécution de sa part** ainsi que toute procédure de distribution n'ayant pas produit d'effet attributif, **ainsi que de reporter ou d'échelonner le paiement des sommes dues.**

**On aurait pu souhaiter que le Gouvernement distingue mieux les effets des mesures ainsi ordonnées par le président du tribunal des délais de grâce qu'il est d'ores et déjà habilité à accorder dans le cadre d'une procédure de conciliation :**

- certes, **sur le plan procédural, les procédures sont distinctes** : les mesures prévues au II de l'article 2 sont ordonnées sur requête du débiteur, tandis que les délais de grâce sont octroyés par jugement rendu en procédure accélérée au fond (ce qui exige l'assignation du créancier) ;

- en revanche, **les conditions auxquelles le juge peut ordonner les mesures susmentionnées ou octroyer des délais de grâce ne diffèrent en rien.** Il est vrai qu'en application du droit commun, le débiteur ne peut demander l'octroi de délais de grâce qu'après avoir été mis en demeure ou poursuivi par le créancier ; mais précisément, le III de l'article 2 de l'ordonnance lève cette condition en permettant également au juge qui a ouvert la procédure de conciliation d'accorder au débiteur des délais de grâce avant toute mise en demeure ou poursuite, à l'égard d'un créancier

n'ayant pas accepté de suspendre l'exigibilité de sa créance dans le délai imparti par le conciliateur<sup>1</sup> ;

- en application du droit commun, les délais de grâce ne font pas obstacle à la compensation de créances réciproques dans les conditions prévues aux articles 1347 à 1348-2 du code civil, alors que l'ouverture d'une procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation (qui s'accompagne de la suspension des poursuites individuelles et de l'interdiction du paiement des créances antérieures) ne laisse place qu'au paiement par compensation de créances connexes<sup>2</sup>. **L'ordonnance reste muette sur l'effet, sur le paiement de créances antérieures par compensation, des mesures ordonnées par le juge** sur le fondement du II de l'article 2. Le « *report* » ou l'« *échelonnement* » du paiement des sommes dues fera-t-il obstacle au paiement par compensation de créances non connexes, sans quoi ces mesures perdraient une partie de leur intérêt ? On peut en douter, à défaut de disposition expresse en ce sens et compte tenu du fait que ces mesures ne s'accompagnent pas de l'interdiction de payer les créances antérieures ;

- en revanche, **on peut penser que l'arrêt ou l'interdiction de toute « procédure d'exécution » s'étend aux mesures conservatoires** que le créancier serait tenté de prendre pour garantir le paiement de sa créance (saisie conservatoire, etc.)<sup>3</sup>. Les délais de grâce, au contraire, ne font pas obstacle aux mesures conservatoires.

### III. Les procédures de sauvegarde et de redressement

#### A) Une tentative pour élargir le recours à la sauvegarde accélérée

La procédure de sauvegarde accélérée, obligatoirement précédée d'une procédure de conciliation, a été créée pour surmonter l'opposition d'une minorité de créanciers au règlement amiable des difficultés de l'entreprise : le plan, préparé au cours de la conciliation, peut ainsi être arrêté par le juge dans les conditions prévues par la procédure de sauvegarde.

Selon le droit commun, cette procédure est réservée aux débiteurs dont les comptes ont été certifiés par un commissaire aux comptes ou établis par un expert-comptable et dont le **nombre de salariés**, le **chiffre d'affaires** ou le **total de bilan** sont supérieurs à l'un au moins des seuils fixés par

---

<sup>1</sup> Il aurait pu sembler opportun que le juge puisse suspendre l'exigibilité de certaines créances et les poursuites diligentées par leur titulaire dès l'ouverture de la procédure, ce qui aurait permis que les négociations s'engagent d'emblée sur cette base – à la différence de la procédure d'octroi de délais de grâce, même modifiée. C'est la voie que suggérait le rapport d'étape de la mission.

<sup>2</sup> Article L. 622-7 du code de commerce.

<sup>3</sup> En effet, les termes employés sont identiques à ceux de l'article L. 621-21 du code de commerce (relatif à l'arrêt des poursuites individuelles en procédure collective), interprétés de manière constante par la jurisprudence comme interdisant aussi bien les voies d'exécution proprement dites que les mesures conservatoires.

décret, ou encore aux débiteurs ayant établi des comptes consolidés. Si le critère lié aux conditions d'établissement des comptes est aisément compréhensible, afin que la composition et le montant de l'actif et du passif du débiteur soient précisément connus, le critère lié au nombre de salariés, au chiffre d'affaire ou au bilan l'est moins. **L'article 3 de l'ordonnance du 20 mai 2020 lève ces conditions de seuil** en cas de procédure ouverte entre la date de son entrée en vigueur et celle de l'entrée en vigueur de l'ordonnance prévue à l'article 196 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE<sup>1</sup>, et au plus tard jusqu'au 17 juillet 2021.

**Il est peu vraisemblable que cette mesure suffise à renforcer l'attractivité de la procédure de sauvegarde accélérée**, dont les lourdeurs ont été souvent dénoncées. Le champ des débiteurs éligibles a d'ailleurs été mécaniquement réduit par le rehaussement des seuils d'audit légal obligatoire prévu par cette même loi PACTE.

*B) L'allègement des formalités pour l'adoption du plan*

Afin d'accélérer l'adoption du plan, l'article 4 de l'ordonnance permet au juge-commissaire de réduire de trente à quinze jours le délai de réponse des créanciers (hors comités) aux propositions qui leur sont faites par le mandataire judiciaire pour le règlement des dettes. Ces propositions et les réponses des créanciers peuvent être communiquées par tout moyen permettant d'établir avec certitude la date de leur réception.

Par ailleurs, lorsque les engagements pour le règlement du passif peuvent être établis sur la base d'une attestation de l'expert-comptable ou du commissaire aux comptes, ils portent sur les créances déclarées admises ou non contestées, ainsi que sur les créances identifiables, notamment celles dont le délai de déclaration n'est pas expiré. Se trouve ainsi temporairement écartée la jurisprudence de la Cour de cassation qui exige de prendre en considération l'ensemble du passif déclaré<sup>2</sup>.

Ces dispositions sont applicables jusqu'au 31 décembre 2020.

---

<sup>1</sup> Par ailleurs, afin qu'une procédure de redressement ou de liquidation puisse être immédiatement ouverte à défaut d'adoption du plan de sauvegarde, l'article 3 de l'ordonnance neutralise les effets du « gel » de la situation des débiteurs pour l'appréciation de l'état de cessation des paiements, prévu par l'ordonnance 2020-341 du 27 mars 2020, en prévoyant que le tribunal ouvre une procédure de redressement ou de liquidation si les conditions de droit commun sont remplies, à la demande du débiteur, de l'administrateur, du mandataire judiciaire ou du ministère public.

<sup>2</sup> Cass. com. 20 mars 2019, n° 17-27.527.

C) *L'exécution du plan*

**L'ordonnance du 27 mars 2020 comprend plusieurs mesures visant à allonger la durée d'exécution des plans de sauvegarde ou de redressement :**

- un allongement de plein droit d'une durée de trois mois des plans en cours jusqu'au 23 juin 2020 ;

- jusqu'au 23 août 2020, un allongement facultatif, sur décision du président du tribunal, d'une durée maximale de cinq mois, pouvant être portée à un an sur requête du ministère public ;

- entre le 24 août 2020 et le 23 février 2021, un allongement facultatif, sur décision du tribunal, d'une durée maximale d'un an.

Ces dispositions ont suscité **des difficultés d'interprétation** quant au **cumul** possible des différentes prolongations<sup>1</sup> et à leur **articulation avec la règle selon laquelle la durée totale du plan ne peut excéder dix ans** (ou quinze ans dans le cas d'un exploitant agricole).

**L'article 5 de l'ordonnance du 20 mai 2020 introduit des dispositions nouvelles sans résoudre entièrement ces difficultés.**

Le I prévoit en effet que, sur requête du ministère public ou du commissaire à l'exécution du plan, le tribunal puisse prolonger la durée du plan pour une durée maximale de deux ans, s'ajoutant le cas échéant à la ou aux prolongations prévues par l'ordonnance précédente. Dans tous les cas, l'autorité juridictionnelle qui accorde la prolongation peut adapter les délais de paiement initialement fixés, en dérogeant le cas échéant à l'article L. 626-18 du code de commerce (date limite du premier paiement, montant minimal des annuités, *etc.*). La même autorité peut, en outre, octroyer des délais de grâce en application des trois premiers alinéas de l'article 1343-5 du code civil, dérogeant ainsi au principe de l'uniformité des délais de paiement.

Quant au II, il prévoit que la durée maximale du plan est portée à douze ans en cas de modification substantielle (dix-sept ans si le débiteur est un exploitant agricole).

**On pourrait en déduire que la durée maximale du plan reste de dix ans en cas de prolongation sans modification substantielle<sup>2</sup>, mais la circulaire de présentation de l'ordonnance<sup>3</sup> semble retenir l'interprétation inverse, selon laquelle le plan ainsi prolongé sans modification substantielle pourrait durer plus de douze ans...**

---

<sup>1</sup> Selon la circulaire du 30 mars 2020 (rectifiée le 1<sup>er</sup> avril) de présentation de l'ordonnance, leur cumul est permis.

<sup>2</sup> Cette interprétation, plus soucieuse des intérêts des créanciers, est celle qui a la préférence d'O. Buisine dans « Présentation de l'ordonnance n° 2020-596 du 20 mai 2020 d'adaptation du droit des entreprises en difficulté », *Rev. proc. coll.* n° 3, mai-juin 2020.

<sup>3</sup> Circulaire NOR : JUSC2014072C du 16 juin 2020.

Enfin, le III prévoit qu'en cas de recours à la procédure de modification substantielle, le défaut de réponse des créanciers consultés vaut acceptation des propositions qui leur sont faites, sauf s'il s'agit de remises de dettes ou de conversions en titres donnant ou pouvant donner accès au capital.

*D) La création d'un privilège de post money : une réforme à parfaire*

Le IV de l'article 5 de l'ordonnance crée, par ailleurs, à titre temporaire, **un nouveau privilège dit « de sauvegarde » ou « de redressement » au bénéfice des personnes qui :**

**- consentent un nouvel apport de trésorerie au débiteur pendant la période d'observation « en vue d'assurer la poursuite d'activité de l'entreprise »,** sur autorisation du juge-commissaire ;

**- s'engagent, pour l'exécution du plan de sauvegarde ou de redressement, à effectuer un tel apport,** le jugement qui arrête ou modifie le plan devant mentionner chaque privilège ainsi constitué et préciser les montants garantis.

Pour mémoire, **certaines créances postérieures à l'ouverture d'une procédure de sauvegarde ou de redressement sont déjà garanties par un privilège (parfois appelé « privilège des créances postérieures ») :** il s'agit de celles nées régulièrement après le jugement d'ouverture « pour les besoins du déroulement de la procédure ou de la période d'observation, ou en contrepartie d'une prestation fournie au débiteur pendant cette période<sup>1</sup> ». La notion de créance née « pour les besoins du déroulement de la procédure ou de la période d'observation » a suscité des difficultés d'interprétation : si elle comprend bien sûr les frais directement liés à la procédure (frais de justice, honoraires des organes de la procédure, etc.), la jurisprudence y englobe également des créances liées au financement de la poursuite d'activité pendant la période d'observation<sup>2</sup>, mais non pas, par exemple, la créance fiscale détenue par l'administration au titre de la taxe foncière sur un immeuble du débiteur<sup>3</sup>.

Ces créances postérieures sont payées par privilège avant toutes les autres créances, à l'exception de celles garanties par le superprivilège des salariés, des frais de justice et des créances assorties du privilège de la conciliation, dit privilège d'argent frais ou de *new money*.

---

<sup>1</sup> Article L. 622-17 du code de commerce.

<sup>2</sup> Cass. com., 9 mai 2018, n° 16-24.065, confirmant que la créance de restitution de sommes versées par l'entrepreneur principal aux fournisseurs de son sous-traitant placé en redressement judiciaire, « en vue de la continuation par [ce dernier] du chantier après l'ouverture du redressement judiciaire, est régulièrement née pour les besoins du déroulement de la période d'observation ». Cette jurisprudence peut d'ailleurs s'appuyer sur la lettre de l'article L. 622-17 qui, s'agissant des prêts (ainsi que des délais de paiement consentis par les cocontractants dont les contrats sont poursuivis), dispose qu'ils ne sont garantis par le privilège que s'ils ont été autorisés par le juge-commissaire « dans la limite nécessaire à la poursuite de l'activité pendant la période d'observation ».

<sup>3</sup> Cass. com., 14 octobre 2014, n° 13-24.555.

Il n'existait en revanche, avant l'ordonnance du 20 mai 2020, aucun privilège garantissant en tant que telles les créances nées pendant l'exécution du plan. L'instauration d'un tel privilège, dit de *post money*, apparaissait aux yeux de certains auteurs comme **un moyen de faciliter la « sortie » anticipée du plan**, au bénéfice de l'entreprise concernée comme de ses créanciers<sup>1</sup>. Encouragé par la nouvelle législation communautaire<sup>2</sup>, le législateur français avait ouvert la voie à une telle innovation en habilitant le Gouvernement, à l'article 60 de la loi PACTE, à « *simplifier, clarifier et moderniser les règles relatives aux sûretés et aux créanciers titulaires de sûretés dans le livre VI du code de commerce, en particulier dans les différentes procédures collectives, notamment (...) en prévoyant les conditions permettant d'inciter les personnes à consentir un nouvel apport de trésorerie au profit d'un débiteur faisant l'objet d'une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire avec poursuite d'activité ou bénéficiant d'un plan de sauvegarde ou de redressement arrêté par le tribunal* ».

**La création à titre temporaire d'un privilège « de sauvegarde » ou « de redressement » anticipe donc sur la réforme prévue par la loi PACTE.** Cette disposition n'est d'ailleurs applicable qu'aux procédures ouvertes entre le 22 mai 2020 et l'entrée en vigueur de l'ordonnance relative aux procédures collectives qui doit être prise en application de l'article 196 de la loi PACTE.

Quant au classement de ce nouveau privilège, les créances qu'il garantit seront payées après certaines des créances garanties par le privilège existant des « *créances postérieures* » (à savoir les créances salariales non superprivilégiées) et avant les autres.

Autre protection offerte aux créanciers : en cas d'ouverture ultérieure d'une procédure de redressement, les créances garanties par le privilège de sauvegarde ne peuvent faire l'objet de remises ou de délais qu'ils n'auraient pas acceptés.

En revanche, les apports consentis par les actionnaires et associés du débiteur dans le cadre d'une augmentation de capital ne peuvent être garantis par le privilège de sauvegarde ou de redressement – contrairement, par exemple, aux apports en compte courant d'associé.

Si, dans son principe, l'instauration d'un privilège pour garantir le paiement de certaines obligations contractées par le débiteur en cours d'exécution du plan semble opportune, **plusieurs critiques** peuvent être formulées à l'égard du dispositif temporaire retenu par le Gouvernement.

---

<sup>1</sup> O. Buisine et V. Rousseau, « L'exécution anticipée du plan », *Rev. proc. coll.*, n° 6, novembre 2018.

<sup>2</sup> Article 17 de la directive (UE) 2019/1023 du parlement européen et du conseil du 20 juin 2019 relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes, et modifiant la directive (UE) 2017/1132 (directive sur la restructuration et l'insolvabilité).

Comme on l'a constaté, **le nouveau privilège de sauvegarde ou de redressement confond dans un même ensemble les apports de trésorerie consentis au débiteur pendant la période d'observation et pendant l'exécution du plan.**

La notion d'« *apport de trésorerie* » ne soulève pas de difficulté particulière : reprise de la définition du privilège de conciliation, elle devrait être interprétée dans les mêmes termes par les juridictions.

**S'agissant des apports de trésorerie consentis pendant la période d'observation, en revanche, l'articulation du nouveau privilège avec celui des « *créances postérieures* », qui lui préexistait, laisse perplexe.** Les prêts consentis au débiteur pendant la période d'observation sont, en effet, d'ores et déjà garantis par ce dernier privilège, aux mêmes conditions de procédure (une autorisation du juge-commissaire) et de fond (la nécessité de ces prêts pour la poursuite de l'activité). La circulaire de présentation de l'ordonnance reconnaît d'ailleurs « *un risque de confusion (...) qui impose que l'autorisation accordée par le juge-commissaire soit suffisamment précise et que ce rang soit précisé lors de la publicité prévue* » – en réalité, tous les apports de trésorerie répondant aux conditions susmentionnées devraient être considérés comme garantis par le nouveau privilège, dont le classement est plus avantageux.

En outre, **il n'est guère satisfaisant de mettre sur le même plan les créances nées pendant la période d'observation et pendant l'exécution du plan.** Comme le relève un auteur, « *comment attirer des créanciers à financer la période risquée de la période d'observation, si le périmètre de leur privilège est partagé avec d'autres créanciers qui pourront arriver plus tard, mais on ne sait pas quand, et même dans un temps au-delà de celui qui consacre ce privilège<sup>1</sup>* » ? Afin de ne pas bouleverser tout l'équilibre des sûretés propres aux procédures collectives, **il semblerait très préférable que les créances nées ultérieurement au jugement arrêtant le plan et pendant l'exécution de celui-ci soit garanties par un privilège distinct (de *post money* à proprement parler) et de rang inférieur.**

Si les apports de trésorerie consentis pendant la période d'observation se trouvent ainsi confondus avec ceux octroyés pendant l'exécution du plan, le sort réservé aux autres créances nées pendant la période d'observation et garanties par le privilège des « *créances postérieures* » est pire encore, puisque – à l'exception des créances salariales – elles seront payées après les apports de trésorerie consentis au cours de l'une ou de l'autre période. Cela semble **particulièrement inéquitable en ce qui concerne les créances résultant de l'exécution de contrats poursuivis de plein droit au cours de la période d'observation**, dont le créancier aurait accepté le paiement différé. Dans ces conditions, il y a fort à parier que des délais de paiement ne soient octroyés au débiteur qu'en échange de nouvelles sûretés spéciales.

---

<sup>1</sup> G. Berthelot, « Covid-19 : Acte 2 - Une nouvelle ordonnance portant sur le droit des entreprises en difficulté », JCP Entreprise et Affaires n° 23, 4 juin 2020, 374.

Sans exclure d'éventuelles corrections lors de la ratification de l'ordonnance, **la commission des lois souhaite donc que la réflexion se poursuive avant toute consécration définitive d'un nouveau privilège au bénéfice des apporteurs de trésorerie** par l'ordonnance qui sera prise en application de l'article 60 de la loi PACTE.

#### **IV. Le traitement des situations irrémédiablement compromises : un recours élargi aux procédures de liquidation judiciaire simplifiée et de rétablissement professionnel**

En application du droit commun, les débiteurs dont l'actif ne comprend pas de bien immobilier, qui n'emploient pas plus de cinq salariés et dont le chiffre d'affaires hors taxes n'excède pas 750 000 euros sont soumis à une procédure de **liquidation judiciaire simplifiée**, qui se caractérise notamment par le double fait que le liquidateur procède à la réalisation des biens meubles du débiteur (par vente de gré à gré ou aux enchères publiques) sans l'intervention du juge-commissaire et que seules les créances susceptibles de venir en rang utile dans les répartitions ainsi que les créances salariales donnent lieu à vérification.

L'article 6 de l'ordonnance étend, à titre temporaire, l'application de cette procédure à **tous les débiteurs dont l'actif ne comprend pas de bien immobilier**, le tribunal conservant cependant la faculté d'ouvrir une procédure de liquidation de droit commun si le nombre de salariés au cours des six mois précédents est supérieur à cinq.

En outre, alors que la procédure de **rétablissement professionnel sans liquidation** est ouverte, selon le droit commun, aux personnes physiques en cessation des paiements, dont le redressement est manifestement impossible, qui n'ont pas cessé leur activité depuis plus d'un an, n'ont employé aucun salarié au cours des six derniers mois et dont **l'actif déclaré** a une valeur inférieure à 5 000 euros (seuil fixé par décret), le même article 6 relève temporairement ce seuil à **15 000 euros**.

Ces dispositions sont applicables aux procédures ouvertes entre l'entrée en vigueur de l'ordonnance et celle de l'ordonnance prévue à l'article 196 de la loi PACTE.

#### **V. La cession d'entreprise : un assouplissement des conditions de reprise par le débiteur lui-même, un dirigeant, un parent ou allié ou un contrôleur**

Ni le débiteur, au titre de l'un quelconque de ses patrimoines, ni les dirigeants de droit ou de fait de la personne morale en liquidation judiciaire, ni les parents ou alliés jusqu'au deuxième degré de ces dirigeants ou du débiteur personne physique, ni les personnes ayant ou ayant eu la qualité de contrôleur au cours de la procédure ne sont admis, directement ou par personne interposée, à présenter une offre de reprise partielle ou totale de l'entreprise en liquidation judiciaire.

Cette prohibition s'explique par le souci d'**empêcher le détournement frauduleux de la procédure de liquidation**.

Le tribunal peut toutefois y déroger, sur requête du ministère public, par un jugement spécialement motivé et après avoir recueilli l'avis des contrôleurs, au bénéfice des dirigeants de droit ou de fait de la personne morale en liquidation judiciaire ou des parents ou alliés de ces dirigeants ou du débiteur personne physique.

**L'article 7 de l'ordonnance assouplit cette règle en prévoyant que la requête en ce sens peut, jusqu'au 31 décembre 2020, être formée par « le débiteur ou l'administrateur judiciaire », « lorsque la cession envisagée est en mesure d'assurer le maintien des emplois ».** Les débats ont alors lieu en présence du ministère public. L'ordonnance précise que l'appel du ministère public est suspensif, ce qui est de règle en la matière<sup>1</sup>.

Cet assouplissement, que le rapport au Président de la République présente comme un moyen de faciliter la reprise d'entreprise et, partant, la préservation des emplois, paraît **mesuré**. On peut en revanche s'étonner que le liquidateur ne soit pas mentionné parmi les requérants potentiels, contrairement au débiteur, qui est en principe dessaisi.

## **VI. La radiation anticipée des mentions**

Enfin, dans le but affiché de « *faciliter le rebond* » des entreprises, l'article 8 de l'ordonnance ramène de deux à un an le délai au terme duquel les mentions relatives à la procédure de sauvegarde ou de redressement sont radiées d'office du registre du commerce et des sociétés, si le plan est toujours en cours. Cette disposition s'applique à toutes les procédures ouvertes jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance prévue à l'article 196 de la loi PACTE.

### **> Ordonnance n° 2020-738 du 17 juin 2020 portant diverses mesures en matière de commande publique**

L'ordonnance n° 2020-738 du 17 juin 2020 portant **diverses mesures en matière de commande publique** est prise sur habilitation de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Le f du 1° du I de cet article autorise le Gouvernement à prendre, par ordonnances et pendant une durée de trois mois, les mesures appartenant au domaine de la loi « *adaptant les règles de passation, de délais de paiement, d'exécution et de résiliation, notamment celles relatives aux pénalités contractuelles,*

---

<sup>1</sup> Article L. 661-1 du code de commerce. L'article 7 de l'ordonnance réduit par ailleurs à huit jours au lieu de quinze le délai (règlementaire) de convocation des cocontractants dont les contrats sont transférés au cessionnaire ainsi que des titulaires de sûretés sur des biens compris dans la cession.

*prévues par le code de la commande publique ainsi que les stipulations des contrats publics ayant un tel objet ».*

### **I. Les dispositions de l'ordonnance du 17 juin 2020 portant diverses mesures en matière de commande publique**

Le présent texte fait suite à une première ordonnance du 25 mars 2020<sup>1</sup>, prises sur la même habilitation, qui a pour objet d'aménager différentes règles relatives au régime des contrats publics dont ceux relatifs à la commande publique et aux contrats domaniaux, jusqu'au 23 juillet 2020, afin de tenir compte des effets de la crise sanitaire<sup>2</sup>.

La présente ordonnance prend, d'une certaine manière, le relais de la première et tend, pour plusieurs mois (*cf. infra*) à « **proposer différentes mesures ayant pour objectif de soutenir les entreprises (notamment les PME), fragilisées par cette crise** »<sup>3</sup>. Ces mesures se placent dans le sillage de l'article 38 de la loi du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire<sup>4</sup>. Réécrit par la commission des lois lors de l'examen du projet de loi, cet article poursuit le même but que la présente ordonnance en supprimant la possibilité laissée à un acheteur de résilier un marché public au seul motif que son titulaire est placé en redressement judiciaire<sup>5</sup>.

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance fait directement écho à ces dispositions. Dans une rédaction relativement proche de celle de l'article 38 précité, il prévoit **qu'une entreprise placée en redressement judiciaire puisse tout de même soumissionner à un marché public ou un contrat de concession** dès lors qu'elle dispose d'un plan de redressement. Jusqu'au 10 juillet 2021 inclus<sup>6</sup>, ces dispositions dérogent aux articles L. 2141-3 et L. 3123-3 du code de la commande publique qui interdisent à une entreprise en redressement judiciaire de se voir attribuer un marché public ou un contrat de concession dès lors qu'elle a été autorisée à poursuivre son activité pendant la durée prévisible du contrat.

---

<sup>1</sup> Ordonnance modifiée n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19.

<sup>2</sup> Voir notamment les rapports de la mission de contrôle sur les mesures liées à l'épidémie de covid-19 de la commission des lois, « 10 premiers jours d'état d'urgence sanitaire : premiers constats analyse des décrets et ordonnances », page 70 et « Covid-19 : deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire », page 163.

<sup>3</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2020-738 du 17 juin 2020 portant diverses mesures en matière de commande publique.

<sup>4</sup> Article 38 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

<sup>5</sup> Voir le rapport n° 453 (2019-2020) de Mme Muriel Jourda, fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 mai 2020, page 82.

<sup>6</sup> Date prévue par l'article 4 de l'ordonnance.

L'article 2 de l'ordonnance étend aux contrats globaux du code de la commande publique le dispositif prévu à l'article L. 2222-4 du même code pour les marchés de partenariat et qui prévoit que **l'acheteur tient compte, parmi les critères d'attribution du contrat « de la part d'exécution du marché que le soumissionnaire s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises ou à des artisans »**.

L'article 2 impose également **qu'une part de l'exécution des marchés globaux égale ou supérieure à 10 % du montant du marché revienne à des PME ou des artisans**, « *sauf lorsque la structure économique du secteur concerné ne le permet pas* ». Ces dispositions sont également applicables jusqu'au 10 juillet 2021 inclus<sup>1</sup> et ne s'appliquent pas aux marchés globaux de défense et de sécurité. Pour justifier le recours à ce dispositif, le Gouvernement anticipe le fait que « *la période de relance de l'économie après l'épidémie de covid-19 pourrait s'accompagner d'un fort recours à des marchés de ce type* »<sup>2</sup> et voit en ces dispositions un moyen de soutenir les PME et artisans.

Enfin, l'article 3 impose aux acheteurs et aux concessionnaires de ne pas tenir compte « *de la baisse du chiffre d'affaires intervenue au titre du ou des exercices sur lesquels s'imputent les conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19* » lorsque la capacité économique et financière des opérateurs économiques doit normalement être évaluée sur la base de leur chiffre d'affaires. Ces dispositions sont applicables jusqu'au 31 décembre 2023 en vertu de l'article 4 de l'ordonnance.

## **II. La nécessaire réflexion sur la codification des mesures expérimentales ou temporaires**

Alors qu'un code a été créé pour centraliser les dispositions applicables à la commande publique, **force est de constater qu'une année après son entrée en vigueur, ces dispositions sont aujourd'hui présentes sur quatre supports distincts** : le code de la commande publique, l'ordonnance précitée du 25 mars 2020, la loi précitée du 17 juin 2020 et la présente ordonnance du 17 juin 2020. Les circonstances récentes et la multiplication des mesures temporaires et dérogatoires expliquent cet éparpillement mais elles conduisent à **s'interroger sur la nécessité plus générale de codifier ces mesures**.

Habituellement, les usages réservent la codification aux seules dispositions permanentes et excluent celles qui, bien que matériellement compatibles avec l'objet d'un code, voient leur champ *ratione temporis* limité par le législateur ou le pouvoir réglementaire.

Or, cette justification ne tient pas l'épreuve des faits. D'abord parce que **la notion de disposition permanente est largement théorique**. Certaines dispositions voulues pérennes sont parfois très vite remises en

---

<sup>1</sup> En application de l'article 4 de l'ordonnance.

<sup>2</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2020-738 du 17 juin 2020 portant diverses mesures en matière de commande publique.

cause et, à l'inverse, certaines dispositions transitoires s'appliquent de longues années. D'autre part, parce que **le justiciable ne vient pas chercher dans un code le droit commun mais le droit qui lui est applicable**. Peu lui importe d'y trouver des dispositions voulues pérennes, temporaires ou expérimentales pour peu qu'il y trouve l'ensemble de celles qui s'appliquent à sa situation. Enfin, parce que **rassembler les mesures temporaires dans une annexe ad hoc permettrait de les éliminer régulièrement de l'ordre juridique** et éviterait tant les « fantômes législatifs » que les fastidieuses opérations « BALAI »<sup>1</sup> qu'ils rendent nécessaires.

**> Décrets organisant le second tour des élections municipales et communautaires**

Initialement prévu le dimanche 22 mars 2020, le second tour des élections municipales et communautaires s'est finalement tenu **quatorze semaines plus tard, le dimanche 28 juin**. Il a toutefois été **annulé en Guyane**, en raison de la dégradation des conditions sanitaires dans cette collectivité territoriale.

Outre le décret de convocation, le Gouvernement a publié quatre décrets adaptant le droit électoral aux risques épidémiologiques.

**Second tour des élections municipales :  
les décrets publiés**

Décrets	Objectifs
Décret n° 2020-642 du 27 mai 2020 fixant la date du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs	Convoquer les électeurs
Décret n° 2020-643 du 27 mai 2020 relatif au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon de 2020 et à l'adaptation du décret du 9 juillet 1990 à l'état d'urgence sanitaire	Adapter les règles applicables à la propagande électorale et au financement de la campagne

<sup>1</sup> Voir la loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes, issue d'une proposition du sénateur Vincent Delahaye à la suite d'une mission dite « B.A.L.A.I. » (Bureau d'Abrogation des Lois Anciennes et Inutiles) lancée par le Sénat et visant à recenser les lois inappliquées ou inapplicables.

Décrets	Objectifs
Décret n° 2020-742 du 17 juin 2020 prévoyant des dispositions spécifiques en vue du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon prévu le 28 juin 2020 et adaptant certaines dispositions du code électoral	Adapter les règles applicables à la propagande électorale et étendre le recours aux procurations
Décret n° 2020-743 du 17 juin 2020 prescrivant les mesures sanitaires exceptionnelles nécessaires pour l'organisation des élections organisées le 28 juin 2020	Organiser les opérations de vote, notamment en rendant le port du masque obligatoire
Décret n° 2020-774 du 24 juin 2020 annulant le second tour des élections municipales et communautaires en Guyane	Annuler le second tour en Guyane

Source : commission des lois du Sénat

Ces mesures règlementaires ont été précisées par **la circulaire du 18 juin 2020**, relative à l'organisation du second tour des élections municipales du 28 juin 2020 en situation d'épidémie de coronavirus covid-19.

### **I. La propagande électorale et les bulletins de vote**

Les règles de propagande ont été adaptées au nouveau calendrier électoral.

**Le plafond des dépenses électorales a ainsi été augmenté de 20 % pour les listes présentes au second tour.** Il s'agissait de prendre en compte les nouveaux frais exposés par les candidats, par exemple pour prolonger la location de leur permanence.

Dans la même logique, les candidats ont pu contracter des prêts auprès de personnes physiques pour une durée de 24 mois, contre 18 mois habituellement.

Sur le terrain, ils ont dû **réorganiser leur campagne**, en respectant les consignes sanitaires et l'interdiction des réunions électorales de plus de 10 personnes.

Ils ont bénéficié de **deux panneaux d'affichage par emplacement à proximité des bureaux de vote**, contre un seul prévu par le code électoral. Pour chaque emplacement, l'État remboursera deux paires d'affiches d'un format maximal de 594 \* 841 mm (format A1).

Dans les communes de 2 500 habitants et plus, les candidats ont pu demander à l'État de **publier leur profession de foi sur un site internet dédié**<sup>1</sup>. Inédit pour les élections municipales, ce dispositif s'inspire de celui mis en œuvre pour les élections européennes de 2019.

Enfin, les décrets ont prévu plusieurs **mesures de simplification** pour :

- autoriser les candidats à **réutiliser les documents imprimés pour le 22 mars 2020**. À titre d'exemple, les bulletins de vote mentionnant cette date ont pu être mis à la disposition des électeurs pour le scrutin du 28 juin dernier, sans risque de nullité. Les caractéristiques techniques des bulletins ont également été conservées, leur poids devant être compris entre 60 et 80 grammes par mètre carré ;

- **maintenir en fonction les commissions de propagande** constituées pour le scrutin de mars ;

- **transmettre plus rapidement les professions de foi et les bulletins de vote aux électeurs et aux communes**. Ces documents ont été envoyés le mercredi précédant le scrutin, contre le jeudi habituellement.

## II. Les procurations

Plusieurs mesures règlementaires ont permis de **simplifier le recours aux procurations**, en cohérence avec la loi du 22 juin 2020<sup>2</sup>. Si certaines sont restées circonscrites au second tour organisé le 28 juin, d'autres ont une portée générale.

### A) Les mesures circonscrites au second tour

**Les procurations établies en vue du second tour, initialement prévu le 22 mars 2020, sont restées « valables pour le second tour reporté »**. Le Gouvernement a précisé que cette disposition ne concernait pas « les procurations établies pour un an et qui expiraient avant le 28 juin (...), puisqu'elles (n'avaient) pas été établies en vue du second tour »<sup>3</sup>.

Le décret n° 2020-742 du 17 juin 2020 a également repris une mesure adoptée par le législateur : le droit, pour les personnes qui ne pouvaient pas se déplacer en raison de l'épidémie de covid-19, d'établir leur procuration depuis leur domicile. Il a également précisé que ces personnes et les officiers de police judiciaire (OPJ) – compétents pour établir les procurations – avaient l'obligation de porter un masque de protection.

---

<sup>1</sup> Les professions de foi sont consultables à l'adresse suivante : <https://programme-candidats.interieur.gouv.fr/>.

<sup>2</sup> Loi n° 2020-760 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires. Voir la partie thématique du rapport pour plus de précisions sur cette loi.

<sup>3</sup> Circulaire du 18 juin 2020 précitée.

### B) Les mesures de portée générale

Entrées en vigueur pour le second tour du 28 juin dernier, ces mesures règlementaires ont vocation à s'appliquer aux prochains scrutins.

Dans la continuité de la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019<sup>1</sup>, **le Gouvernement a supprimé la liste des motifs requis pour établir une procuration (obligations professionnelles, raisons de santé, etc.)**. Désormais, « *tout électeur peut, sur sa demande, exercer son droit de vote par procuration* »<sup>2</sup>.

En pratique, les effets de cette mesure restent limités : jusqu'ici, les motifs requis pour établir une procuration faisaient l'objet d'une simple déclaration sur l'honneur, dénuée de tout contrôle.

De manière plus substantielle, le décret n° 2020-742 du 17 juin 2020 permet aux officiers de police judiciaire et à leurs délégués de **recueillir les procurations dans des lieux accueillant du public**, dont la liste est fixée par un arrêté du préfet. Ces lieux s'ajoutent aux gendarmeries et aux commissariats de police, ainsi qu'aux procurations établies au domicile de l'électeur.

Sur cette base, des permanences ont ainsi été organisées dans certains départements, comme la Haute-Garonne ou les Côtes-d'Armor, afin de faciliter l'établissement des procurations.

## III. Les opérations de vote et de dépouillement

### A) La limitation du nombre de personnes présentes

Le décret n° 2020-743 du 17 juin 2020 a confirmé que les bureaux de vote pouvaient « *accueillir les électeurs qui y sont convoqués pour participer aux élections organisées le 28 juin 2020* ».

Il a ainsi **dérogé à l'interdiction de rassemblement de plus de dix personnes** pour permettre la présence des membres du bureau de vote, des délégués des candidats, des scrutateurs du dépouillement et des agents communaux.

Le Gouvernement a toutefois demandé aux présidents de bureau de vote – chargés d'assurer la police du scrutin<sup>3</sup> – de « **limiter à trois le nombre d'électeurs présents simultanément** (un électeur à la table de décharge, un électeur dans l'isoloir et un électeur à l'émargement) »<sup>4</sup>. Des **files d'attente** ont été organisées à l'extérieur, dont une file prioritaire pour les personnes âgées ou vulnérables.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>2</sup> Article L. 71 du code électoral.

<sup>3</sup> Article R. 49 du code électoral.

<sup>4</sup> Circulaire du 18 juin 2020 précitée.

S'agissant du **dépouillement**, le président du bureau de vote avait la responsabilité de « *réguler le nombre d'électeurs (y) assistant, en fonction des capacités du lieu et de la possibilité de faire respecter les mesures de distanciation* ».

Le Gouvernement conseillait notamment d'organiser une rotation des membres du public (toutes les demi-heures par exemple) ou de filmer les opérations de dépouillement. De même, il était « *fortement recommandé de ne pas organiser de soirée électorale ni de moment de convivialité après les opérations de dépouillement* »<sup>1</sup>.

#### B) Le port du masque

**Les électeurs devaient porter un masque de protection, soit « grand public », soit chirurgical.** Il pouvait toutefois leur être demandé de retirer momentanément leur masque « *pour la stricte nécessité du contrôle de (leur) identité* »<sup>2</sup>. Lorsqu'ils n'accédaient pas à cette demande, les électeurs n'étaient pas autorisés à voter<sup>3</sup>.

**Les membres du bureau de vote et les scrutateurs devaient porter un masque chirurgical, qu'il fallait changer toutes les quatre heures.** Il leur était également conseillé de porter une visière.

L'État avait l'obligation de mettre des masques à disposition dans chaque bureau de vote. Il s'est également engagé à rembourser les **parois de protection en plexiglas**, à disposer entre les membres du bureau de vote et les électeurs (dans la limite de 150 euros TTC par bureau de vote et uniquement pour les matériels acquis entre le 1<sup>er</sup> et le 28 juin 2020).

#### C) Les autres mesures d'ordre sanitaire

D'une manière générale, l'accueil des électeurs devait être organisé « *dans les conditions de nature à permettre le respect des mesures d'hygiène et de distanciation sociale* ».

De même, chaque bureau de vote devait être équipé « *soit d'un accès à un point d'eau où du savon (était) mis à disposition, soit de gel hydro-alcoolique* ». Le Gouvernement a toutefois précisé aux membres du bureau de vote qu'ils ne pouvaient pas refuser « *le droit de voter à des électeurs (ayant refusé) de se laver les mains, au risque de porter atteinte à la sincérité du scrutin* »<sup>4</sup>.

Un affichage rappelant les consignes sanitaires était apposé à l'entrée de chaque bureau de vote.

Les cartes électorales n'ont pas été tamponnées, les membres du bureau de vote ayant l'interdiction de toucher les documents d'identité des électeurs.

---

<sup>1</sup> Circulaire du 18 juin 2020 précitée.

<sup>2</sup> L'article L. 62 du code électoral prévoyant que l'électeur doit faire constater son identité par les membres du bureau de vote, « suivant les règles et usages établis ».

<sup>3</sup> Circulaire du 18 juin 2020 précitée.

<sup>4</sup> Circulaire du 18 juin 2020 précitée.

Enfin, le Gouvernement a recommandé « *aux personnes à risques en raison de leur âge ou de leur état de santé de ne pas être membres du bureau de vote ou scrutateurs* »<sup>1</sup>. Si des assesseurs manquaient à l'appel, le président du bureau de vote était invité à choisir, parmi les présents, les électeurs les plus jeunes (et non le plus âgé puis le plus jeune comme habituellement<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> Circulaire du 18 juin 2020 précitée.

<sup>2</sup> Article R. 44 du code électoral.

## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 8 JUILLET 2020

**M. Philippe Bas, président.** – Nous examinons le rapport d’information sur l’application de la loi du 23 mars 2020 d’urgence pour faire face à l’épidémie de covid-19. Nous avons déjà adopté deux rapports d’étape, les 2 et 29 avril dernier, celui-ci marquera la fin de nos travaux sur la mise en œuvre de la loi d’urgence sanitaire.

Nous avons fait notre part de travail de vigilance et d’analyse technique approfondie pour vérifier la nécessité des mesures que le Gouvernement a prises. Nous lui avons confié des pouvoirs étendus, mais le principe de légalité exige que l’usage qui en est fait réponde à une stricte proportionnalité. Or, nous l’avons constaté depuis, tant le Conseil constitutionnel que le Conseil d’État ont estimé, à plusieurs reprises, que le Gouvernement était allé trop loin, par des mesures restrictives de liberté dont les juges ont estimé qu’elles excédaient, par leur rigueur, l’objectif poursuivi – qui était d’abord sanitaire.

Nous mesurons rétrospectivement combien les restrictions des libertés publiques que nous avons contribué à prendre sont allées loin, combien elles ont eu de conséquences économiques et sociales délétères, quand bien même elles ont sauvé des vies humaines. Nous mesurons aussi l’état d’impréparation de notre pays – je n’en fais pas reproche à ce Gouvernement, mais je crois que nous devons en tirer les leçons, d’autant que d’autres pays étaient mieux préparés parce qu’ils avaient tenu compte des épidémies précédentes. Nous mesurons aussi les progrès accomplis depuis trois mois : masques, disponibilité des tests de dépistage, information sur le dépistage, apprentissage des gestes barrières, enquêtes épidémiologiques pour remonter les filières – beaucoup a été fait, ce qui fait espérer au Gouvernement qu’en cas de reprise de l’épidémie, nous ne serions plus contraints au confinement généralisé et à ses conséquences si négatives.

Je vous propose, donc, que les rapporteurs thématiques présentent successivement le fruit de leur travail, l’ensemble composant notre rapport d’information. Je précise néanmoins que nos collègues François-Noël Buffet et Patrick Kanner étant empêchés, ils ne pourront vous exposer ce matin leurs constats et recommandations concernant le fonctionnement de la justice pendant la crise, mais ces éléments seront développés dans le rapport.

**M. Jean-Pierre Sueur, co-rapporteur sur la thématique « Organisation des forces de sécurité » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l’épidémie de Covid-19.** – J’associe à mes propos

Jacqueline Eustache-Brinio, avec qui nous avons constaté combien le confinement puis le déconfinement ont représenté un enjeu pour les libertés publiques.

Nous avons constaté, pendant la phase de confinement, une certaine sécurité juridique, peu d'actes ayant été annulés par le juge administratif. Tel n'a pas été le cas pendant la phase de déconfinement. Dans des ordonnances du 18 mai dernier, le Conseil d'État a ainsi jugé illégale l'interdiction générale et absolue de réunion dans les lieux de culte, au motif qu'elle était disproportionnée par rapport à l'objectif de préservation de la santé publique - obligeant alors le Gouvernement à revoir son texte. Il a également suspendu, le 13 juin, l'interdiction générale et absolue de manifester sur la voie publique. Au niveau territorial, le nombre de recours a été assez faible : sur les 7 845 arrêtés préfectoraux pris entre le 11 mai et le 14 juin, il n'y a eu que 29 recours.

Nous avons examiné la gestion de la crise sanitaire par les forces de sécurité intérieure, c'est-à-dire la surveillance du respect des mesures de confinement, et l'impact de la crise sanitaire elle-même sur l'organisation des services et l'exécution des missions. Nous soulignons en particulier l'insuffisante protection sanitaire des policiers et des gendarmes, qui ont réalisé des contrôles sans être protégés eux-mêmes. Il faudra s'en rappeler pour l'avenir.

Nous avons constaté une mobilisation inédite des forces de sécurité intérieure, dès le 16 mars, sur l'ensemble du territoire. En moyenne, 100 000 policiers et gendarmes ont été affectés chaque jour à ces missions, jusqu'à la levée du confinement, le 11 mai. Le numéro d'appel de la police secours, le 17, a été très sollicité, les appels ayant augmenté de 50 %. La gendarmerie nationale a exercé des missions d'assistance aux personnes vulnérables, sortant du champ de ses missions traditionnelles.

Nous soulignons ensuite que l'organisation des services a su s'adapter dans l'urgence pour garantir la continuité des missions de sécurité. Le télétravail a été limité, seuls les personnels en mission de soutien y ont recouru ; 6 400 équipements informatiques ont été déployés à cette fin dans la gendarmerie nationale, tandis que la police nationale a utilisé des équipements déjà déployés à cette fin, pour environ 1 000 utilisateurs.

La gestion des services opérationnels en temps de crise s'est traduite par deux adaptations : une priorisation des missions pour que les services de sécurité publique absorbent la surcharge liée au contrôle des mesures de confinement ; un aménagement des rythmes de travail des agents, avec une alternance entre deux équipes distinctes, pour que les agents ne se croisent pas. La police nationale a également mis en place une réserve opérationnelle, pour le remplacement ponctuel d'agents contaminés ou placés en autorisation spéciale d'absence.

Ces mesures ont reçu l'approbation des syndicats représentatifs de la police nationale que nous avons entendus. Ils ont cependant regretté l'impréparation des services de l'administration centrale et la précipitation avec laquelle les aménagements ont été mis en place.

Ces éléments nous font souhaiter une remise à plat des plans de continuité d'activité pour garantir, à l'avenir, une plus grande réactivité des services de sécurité intérieure.

L'accueil du public et l'assistance aux victimes ont été maintenus comme une priorité pendant le confinement. Dans la police nationale, 442 hôtels de police et commissariats sièges sont restés ouverts, et la gendarmerie nationale a maintenu l'ouverture de la quasi-intégralité de ses brigades territoriales. Cela n'a pas empêché les services de recourir aux outils numériques pour faciliter certaines démarches, limiter les contacts et assurer ainsi le maintien du service rendu. Les pré-plaintes en ligne ont fortement augmenté : elles sont passées de 1 814 en février dernier, à 2 374 en mars et 3 748 en avril, contre 1 521 en avril 2019. De même, la gendarmerie nationale a renforcé sa brigade numérique.

Les forces de sécurité publique ont également développé de nouveaux canaux de signalement pour les violences intrafamiliales et conjugales : élargissement du champ de la plateforme du 114, du portail de signalement des violences sexuelles ou sexistes, mobilisation du réseau des pharmaciens, pratique des appels d'initiative par la gendarmerie, c'est-à-dire des appels réguliers aux familles réputées connaître des difficultés. Ces nouveaux moyens de communication ont été fortement mobilisés pendant la période de confinement : entre le début du confinement et le 24 avril, le nombre de « tchats » concernant des faits de violences conjugales adressés à la police nationale a été multiplié par vingt par rapport à la même période en 2019, passant de 31 à 612. Ces nouveaux outils développés pendant la crise paraissent donc être tout à fait utiles, et il nous semble opportun de réfléchir à leur pérennisation.

Le déconfinement constitue, tout autant que le confinement, un enjeu majeur pour les forces de sécurité intérieure.

Une fragilité est tout d'abord apparue dans le contrôle des prescriptions imposées par le Gouvernement. Les services de sécurité intérieure, pour faciliter les contrôles des restrictions aux déplacements, ont fait un usage important des drones. Dans notre second rapport d'étape, nous avons alerté, tout en reconnaissant l'utilité de cet outil, sur l'absence d'encadrement légal de son usage et appelé à une réflexion sur son recours et sur le traitement des données collectées. Nos craintes ont été confirmées par une ordonnance du Conseil d'État le 18 mai dernier, estimant que le recours à des drones pouvait conduire à collecter des données personnelles et relever, de ce fait, de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Faute de texte réglementaire spécifique, le Conseil

d'État a estimé que ce recours à des drones portait une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée, ce qui a eu pour conséquence une injonction pure et simple adressée à l'État d'en cesser l'usage. Cette interdiction a des conséquences après le confinement et rend nécessaire une régularisation du cadre d'utilisation des drones, pour sécuriser l'action des forces de sécurité intérieure. Nous nous félicitons qu'après des investigations, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) paraisse devoir prendre prochainement position sur la question.

Nous soulignons ensuite le risque d'un « rattrapage » de l'activité judiciaire après la période de confinement. Les services de police et de gendarmerie ont enregistré une forte baisse des crimes et des délits constatés pendant la période de confinement. Il y aurait dès lors un risque de voir les dépôts de plaintes augmenter brusquement et fortement, entraînant une surcharge des services de police judiciaire, déjà confrontés au retard accumulé dans les dossiers pendant le confinement.

Nous constatons enfin que les mesures de confinement ont fortement perturbé le recrutement et la formation au sein de la police et de la gendarmerie nationales. Des retards ont été pris dans l'intégration des agents contractuels, mettant à mal le remplacement des agents dont le contrat arrive à échéance cette année. La loi a cependant prévu d'autoriser un dépassement ponctuel des plafonds d'emplois de la réserve civile de la police nationale, pour mobiliser plus fortement les 6 800 réservistes au cours des prochains mois. Au-delà de cette mesure ponctuelle, nous soulignons l'enjeu de revaloriser cette réserve civile de la police nationale, moins développée que celle de la gendarmerie nationale et qui n'a pu, de l'avis des syndicats de policiers, être mobilisée pendant la crise à hauteur des besoins.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, co-rapporteuse sur la thématique « Organisation des forces de sécurité » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de covid-19.** – Je ne peux que partager présentation que mon collègue vient de faire de nos travaux, qui est tout à fait complète.

**Mme Nathalie Delattre, co-rapporteuse sur la thématique « Prisons et autres lieux privés de liberté » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19.** – En l'absence de François-Noël Buffet, il me revient de vous présenter les travaux que nous avons consacrés aux lieux de privation de liberté. Nos auditions et le déplacement que nous avons effectués à la maison d'arrêt de Fresnes, le 12 mai dernier, ont largement confirmé les constats que nous vous avons présentés dans notre précédent rapport d'étape.

On pouvait craindre une flambée de l'épidémie dans les établissements pénitentiaires, qui sont des lieux clos et surpeuplés. Mais les mesures de prévention décidées rapidement - comme la suspension des parloirs et l'arrêt de la plupart des activités - ont permis de contenir la

progression du virus. Le directeur de l'établissement public national de santé de Fresnes (EPSNF) nous a indiqué qu'il avait ouvert, à la demande de l'Agence régionale de santé (ARS), une « unité covid » de vingt-six places ; à aucun moment cette unité n'a accueilli plus de dix patients simultanément, ce qui témoigne de l'ampleur limitée de l'épidémie.

On peut regretter l'arrivée tardive de certains équipements de protection, notamment les masques, distribués à partir du 28 mars et d'abord réservés au personnel en contact avec les détenus. Avant cette date, les agents qui venaient travailler munis de leur propre masque, le plus souvent de fabrication artisanale, étaient rappelés à l'ordre par leur hiérarchie, alors que le port du masque apportait une protection supplémentaire de nature à rassurer les surveillants comme les détenus.

Un deuxième motif de préoccupation tenait à la sécurité dans les établissements pénitentiaires : des tensions, voire des mutineries, avaient été observées au tout début du confinement ; cependant, le calme est revenu après une dizaine de jours et aucun incident notable n'est à déplorer depuis lors.

La période du confinement s'est cependant accompagnée d'une hausse des projections, qui consistent à lancer de la drogue ou d'autres produits par-dessus le mur d'enceinte pour que les détenus les récupèrent dans la cour de promenade. Ce phénomène nous a été décrit par le directeur de la prison de Fresnes, ainsi que par celui de la prison de Gradignan, en Gironde. Cela montre que le problème de la sécurisation du périmètre des prisons n'est toujours pas complètement résolu, en dépit de la création des équipes locales de sécurité pénitentiaires.

La crise sanitaire a fait augmenter le taux d'absentéisme, qui a dépassé les 20 % au sein du personnel pénitentiaire. Les personnes vulnérables ont été invitées à rester à leur domicile et beaucoup d'agents ont rencontré des problèmes de garde d'enfant. Nous sommes surpris que le personnel pénitentiaire n'ait pas été considéré d'emblée comme prioritaire pour l'accueil des enfants dans les écoles, vu l'impératif de continuité du service.

Ces absences n'ont pas empêché l'administration pénitentiaire de continuer à assurer ses missions essentielles, d'autant que l'arrêt de nombreuses activités a permis de redéployer les effectifs disponibles.

Ce sont malheureusement les activités les plus utiles à la préparation de la réinsertion des détenus qui ont été sacrifiées : travail en détention, enseignement, formation professionnelle ont été très perturbés, de même que l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) ont poursuivi leurs entretiens à distance, mais le manque de matériel adapté a souvent réduit leur efficacité. Il ne faut pas oublier les SPIP dans le cadre de la numérisation de la justice ; certaines directions régionales ont ouvert la voie

en équipant leur personnel d'ordinateurs portables permettant une connexion à distance.

La sortie du confinement a débuté le 11 mai dans les prisons comme dans le reste du pays, mais les établissements pénitentiaires n'ont pas encore retrouvé leur fonctionnement d'avant la crise. Les parloirs ont rouvert, mais avec un seul visiteur à la fois, le port d'un masque et le respect des règles de distanciation physique. La prison de Fresnes a installé des séparations en plexiglas dans les boxes et une caméra thermographique mesure la température des visiteurs.

Les activités d'enseignement et de formation ont repris difficilement, compte tenu de la nécessité de travailler en petits groupes. À Fresnes, les enseignants ont refusé de reprendre leur travail dès le 11 mai par crainte des contaminations et la formation professionnelle ne devrait reprendre qu'à la rentrée de septembre. Le calendrier des enseignements en prison est le même que celui applicable à tous les établissements scolaires, ce qui signifie que les cours vont être interrompus pendant les deux mois d'été. Ne faudrait-il pas que l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) recrutent leur propre personnel enseignant pour assurer une continuité de cette activité tout au long de l'année civile ? Ce serait bénéfique aux détenus, en particulier aux mineurs, qui ont souvent besoin d'une action de remise à niveau.

À la faveur de la crise sanitaire, le nombre de détenus a baissé d'environ 13 000 personnes, ce qui a placé le taux d'occupation des prisons autour de 100 %. Cette évolution a relancé le débat sur la régulation de la population carcérale. Devant notre commission, Adeline Hazan a plaidé, le 22 juin dernier, pour la mise en place d'un mécanisme pérenne qui conduirait à accorder, au cas par cas, des remises de peine à des détenus dont la libération ne présente pas de danger, lorsque le taux d'occupation dépasse 100 %.

Ce débat est légitime, mais cette approche conduit à considérer que le nombre de places de prison serait une donnée intangible et que la politique pénale devrait s'y adapter, sans considération pour les choix démocratiques de nos concitoyens ni pour l'évolution de la délinquance. C'est pourquoi le programme de construction de nouvelles places de prison et de rénovation d'anciens bâtiments conserve toute sa pertinence, à condition de s'accompagner d'un effort massif pour la formation et de la réinsertion des détenus. Une attention particulière devrait également être apportée à la prise en charge adaptée des personnes souffrant de troubles psychiatriques, qui sont trop nombreuses en détention, la réduction du nombre de lits ayant rendu leur accueil en hospitalisation complète souvent difficile dans les établissements de santé mentale.

J'aimerais évoquer également la situation des centres éducatifs fermés (CEF), gérés par le secteur public ou par le secteur associatif habilité

(SAH). Leur taux d'occupation a diminué pendant la crise sanitaire, passant sous la barre des 50 % début mai, alors qu'il est habituellement de l'ordre de 80 %. Dans le contexte de la crise sanitaire, beaucoup de magistrats ont privilégié le retour dans leur famille des jeunes placés en CEF. Les éducateurs de la PJJ ont assuré un suivi régulier de ces jeunes, qui pouvaient être contraints de regagner le CEF en cas de difficulté. Les éducateurs se sont mobilisés pour proposer des activités culturelles et un soutien scolaire palliant l'arrêt de l'enseignement. Les activités extérieures, les visites d'entreprises par exemple, ont en revanche dû être interrompues.

La Convention nationale des associations de protection de l'enfant (Cnape), qui fédère de nombreux CEF, a regretté d'avoir eu trop peu de contacts avec la direction de la PJJ. Les directeurs de centre se sont organisés avec peu de directives de leur administration centrale. S'il est normal que les CEF relevant du secteur associatif bénéficient d'une autonomie dans leur fonctionnement, il est regrettable que la PJJ ne se soit pas montrée plus attentive aux difficultés nombreuses qu'ils ont rencontrées durant cette période de crise.

Nous nous sommes enfin intéressés aux centres de rétention administrative (CRA), dans lesquels sont retenus les étrangers en situation irrégulière faisant l'objet d'une procédure d'éloignement. Habituellement très élevé, le taux d'occupation des CRA a été ramené autour de 10 % pendant la crise sanitaire, en raison de la fermeture des frontières et de la réduction du transport aérien qui a limité les entrées ainsi que les possibilités d'éloignement. Douze CRA sur vingt-cinq ont conservé une activité.

La police aux frontières a réussi à maintenir un petit nombre d'éloignements forcés, 96 entre le 17 mars et le 30 avril. C'est ce qui a permis au Conseil d'État de constater qu'il demeurait des perspectives raisonnables d'éloignement et, en conséquence, de rejeter la demande de fermeture de l'ensemble des CRA. Cette fermeture aurait par ailleurs posé des problèmes du point de vue de la sécurité publique puisque la majorité des personnes retenues étaient des sortants de prison.

Le nombre de contaminations à la covid-19 est resté très faible, sauf au CRA de Paris-Vincennes où une dizaine de cas a été recensée.

Nous soulignons également dans le rapport l'impact de la crise sanitaire sur les procédures d'asile. La chaîne de l'asile a quasiment cessé de fonctionner à compter de la mi-mars, ce qui pose de sérieuses questions au regard de nos engagements européens et internationaux. L'enregistrement des demandes a cessé et il n'a repris qu'au mois de mai sur injonction du juge administratif. L'instruction des dossiers a été très perturbée, comme l'a reconnu, lors de son audition, le directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Les entretiens de demande d'asile ont repris progressivement à partir du 11 mai, dans le respect des précautions sanitaires. Concernant les dispositifs d'intégration, il apparaît que

l'enseignement du français dans le cadre du contrat d'intégration républicaine a parfois pu être poursuivi dans de bonnes conditions, les opérateurs étant familiers des dispositifs d'enseignement à distance.

Enfin, nous n'avons pas pu approfondir la question des établissements de santé mentale, qui sont aussi des lieux de privation de liberté puisqu'ils accueillent des malades hospitalisés sans leur consentement. Il est vrai que la manière dont ces hôpitaux se sont organisés pour faire face à la crise relève plus du champ de compétence de la commission des affaires sociales. Nous avons néanmoins veillé à apporter un éclairage sur la question du respect des droits des patients en nous appuyant sur les constatations effectuées par la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté dans son dernier rapport.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur sur la thématique « Collectivités territoriales, administration déconcentrée de l'État et accès aux services publics au niveau local » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19.** – Avec Pierre-Yves Collombat, que je remercie pour son compagnonnage pendant ces deux mois durant lesquels nous avons réalisé 23 auditions, nous avons examiné les réponses territoriales à la crise. On dit souvent que les crises sont synonymes d'opportunités : celle-ci nous permet de tirer des leçons pour l'optimisation de l'organisation de nos territoires, et notamment de l'État déconcentré, qui vont dans le sens des cinquante propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales, formulées la semaine dernière par le président du Sénat.

La crise que nous avons traversée était évidemment sanitaire, mais les acteurs territoriaux ont très rapidement pris conscience qu'il s'agissait d'une crise globale, nécessitant une approche systémique : il fallait également prendre en compte les volets économique et social, ce qui nécessitait de contrarier notre modèle d'organisation, notamment au niveau de l'État territorial, dont l'administration fonctionne « en silos ».

Nous avons examiné la situation de quatre départements : le Morbihan, les Vosges, la Seine-Saint-Denis et la Martinique. La mobilisation des élus territoriaux et des agents a été extraordinaire, puisqu'il n'y a pas eu de défaillance des services publics – Pierre-Yves Collombat évoquera le cas particulier de La Poste.

Les élus ont fait preuve d'une très grande réactivité et d'une capacité d'inventer des réponses adaptées aux territoires, en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux : collectivités, acteurs économiques et sociaux. Un exemple remarquable nous a été donné par la préfecture du Morbihan : dans ce département qui a connu plusieurs foyers épidémiques, ou « *clusters* », le préfet a mis en place une stratégie territorialisée avec une organisation en cercles concentriques, qui a permis d'adapter l'intensité des mesures applicables à la gravité constatée de l'épidémie. La *task force* installée auprès du préfet comprenait tous les acteurs locaux, et l'ensemble des niveaux de collectivités : région, département, établissements publics de

coopération intercommunale (EPCI), communes. Une « usine invisible » a même permis, grâce à la mobilisation des couturières, de fabriquer des masques, une initiative largement accompagnée par la préfecture et les EPCI du territoire. Chaque sous-préfet s'occupait d'une thématique, ce qui permettait aux élus de ne s'adresser qu'à un seul interlocuteur. L'aide de préfets en retraite dans le département a également été sollicitée.

Au-delà de leur contribution au fonds national de solidarité, les régions ont créé dans leurs territoires leurs propres fonds, généralement abondés par d'autres collectivités territoriales. Elles ont également proposé aux entreprises touchées par la perte d'activité due au confinement divers instruments de financement et de soutien : prêts « Rebond », assistance juridique, *etc.*

Les départements se sont aussi particulièrement mobilisés : ils se sont même fait rappeler à l'ordre puisqu'ils sont intervenus en matière économique pour aider des entreprises et des artisans. On leur a rappelé que la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, leur interdisait de s'occuper de ce qui ne les regardait pas, alors qu'ils faisaient preuve de réactivité... Il convient de s'interroger sur d'éventuelles délégations de compétences des régions vers les départements.

Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) sont tombés dans la faille de la double tutelle de l'ARS et du département : les agences n'ont pas semblé dans l'immédiat extrêmement concernées et les départements ne pouvaient pas pleinement intervenir. Il faut réfléchir à l'élargissement, comme l'a proposé le président du Sénat dans ses cinquante propositions pour le plein exercice des libertés locales, du champ de compétences des départements en matière sociale. Il faudrait simplifier la tutelle des Ehpad, dont la gouvernance relèverait de l'autorité du seul département.

Quant aux services d'aide à domicile, je m'interroge sur la considération portée à leur personnel et sur la prime qui peut leur être ou non donnée, même si cela ne relève pas *stricto sensu* du champ de nos investigations.

Nous avons constaté des dysfonctionnements. Les plans de continuité d'activité étaient destinés à répondre à des catastrophes ponctuelles, et non durables, même s'ils ont constitué une réponse globalement intéressante.

Nous nous sommes interrogés sur l'organisation du télétravail, qui a largement concerné les agents territoriaux, notamment en termes de matériel mis à disposition, de sécurité de ce matériel et de responsabilité juridique de l'employeur. Il faudrait également réfléchir à une meilleure inclusion numérique, car l'outil numérique représentait un enjeu très important pour assurer la continuité des services publics.

Les récentes réformes territoriales ont conduit à un affaiblissement de l'État territorial. Or, il faut disposer d'une véritable *task force* placée sous l'autorité du préfet. Il serait bon d'éviter les éminents solistes qui n'ont pas de compte à rendre au chef d'orchestre qu'est le préfet : je veux parler des ARS, et peut-être, mais dans une moindre mesure, des rectorats. En cas de crise, le gouvernail doit être tenu par une seule personne. Nous appelons donc à un renforcement de l'État territorial autour du préfet.

La crise l'a montré, le corsetage des compétences des collectivités territoriales ne fonctionne pas. Les élus sont largement sortis de leur espace de « privation de liberté » : ils ont dû faire preuve d'inventivité pendant cette crise, ce qui nous donne l'occasion d'en tirer des leçons. Chacun s'inquiète d'une récurrence de la crise sanitaire, et nous avons vu que nous pouvions tous avoir des rôles complémentaires, au service de nos concitoyens.

**M. Pierre-Yves Collombat, co-rapporteur sur la thématique « Collectivités territoriales, administration déconcentrée de l'État et accès aux services publics au niveau local » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19.** – J'approuve les propos de Françoise Gatel, avec laquelle j'ai eu plaisir à travailler. Je ne m'étendrai pas sur le désastre, que tout le monde connaît, de La Poste.

Si la catastrophe a été évitée, c'est parce qu'une gouvernance associant le préfet et les élus – maires, présidents des conseils départemental et régional – s'est spontanément mise en place : nous devons instaurer un dispositif permanent pour temps de crise, avec des règles spécifiques.

Grâce à cela, de nombreux problèmes pratiques, qui touchent à l'organisation des soins, ont pu être réglés : manque de masques ou de tests, absence d'hôpitaux de proximité dans certains départements ruraux – je pense au Gers – comblée par la mobilisation des médecins libéraux. La Vendée et d'autres départements ont mis à disposition leurs laboratoires d'analyse biologique et technique. Cette solution aurait permis de pratiquer des tests en grand nombre dès le début de la pandémie, mais elle n'était pas réglementaire !

Les problèmes sociaux et économiques ont été engendrés sinon directement par la pandémie, du moins par les interdictions liées au confinement. Selon les départements et les régions, les actions ont été très diverses. Ainsi, dans les Vosges, des actions en direction des Ehpad ont été menées ; si elles avaient été généralisées, nous n'en serions peut-être pas arrivés à l'hécatombe que nous avons connue. En Seine-Saint-Denis, ce sont des actions en direction des familles démunies. En matière économique, la mobilisation des financements a bien fonctionné, les fonds étant versés aux entreprises assez rapidement.

Davantage que les problèmes concrets que je viens d'évoquer, c'est le délire réglementaire gouvernemental accompagnant les décisions de confinement et de déconfinement qui a mobilisé les énergies. Les préfets et

les élus locaux ont passé davantage de temps en exégèse des textes officiels qu'à régler des problèmes réels. J'en veux pour preuve le protocole sanitaire pour la réouverture des écoles maternelles et élémentaires de 63 pages...

S'agissant des ARS, je veux évoquer le prurit bureaucratique national, avec les « chicayas » de compétences... À de rares cas près, les ARS ont, en général, traîné les pieds, mécontentes de voir d'autres faire le travail qu'elles ne voulaient, ou ne pouvaient, pas faire. Déjà fort critiquées en période normale pour leur obsession des économies budgétaires et des suppressions de lits et d'établissements, particulièrement des hôpitaux de proximité et des maternités, la crise, en révélant leur volonté de disposer de pouvoirs, sans en avoir l'expérience, et leur incapacité à sortir de leur routine bureaucratique, nous conduit à nous poser la question de leur suppression. Un président de région signalant une pénurie de masques dans un hôpital s'est entendu répondre par son interlocuteur à l'ARS qu'il devait y avoir erreur car, sur sa tablette, il pouvait voir qu'il restait des masques... En théorie, réglementairement, il n'y avait pas de problème, même si la réalité montrait le contraire ! Personnellement, je suis donc pour la suppression des ARS.

Un retour d'expérience des pompiers, qui va dans notre sens, vient de fuiter dans la presse : l'accès aux soins a été perturbé par le SAMU, qui a voulu monopoliser le transport, alors qu'il n'en avait pas les moyens. Avec Catherine Troendlé, nous soulevons régulièrement la question de la fusion des plateformes d'appel du 15 et du 18, pour une meilleure répartition des tâches.

Par ailleurs, se pose le problème des soins qui ont, ou non, été administrés. Je regrette que notre commission ne se soit pas préoccupée de cette question, qui a été traitée par la commission des affaires sociales. La commission d'enquête du Sénat, qui débute seulement ses travaux, rendra ses conclusions trop tard par rapport à celle de l'Assemblée nationale. Je ne veux pas faire de corporatisme, mais nous aurions pu poser la question des soins plus tôt : a-t-on soigné correctement ou non les malades ? Où et comment les malades ont-ils été soignés ?

Pour conclure, nous avons constaté avec Françoise Gatel qu'il y avait vraiment matière à ressouder les territoires en faisant fi des séparations et des répartitions, lesquelles se sont avérées très pénalisantes en situation de crise.

**M. Loïc Hervé, co-rapporteur sur la thématique « Sécurité civile » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19.** – Je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser Patrick Kanner qui est retenu dans la région lilloise et ne peut malheureusement être présent ce matin pour présenter avec moi nos travaux.

Nous avons porté notre attention sur la contribution de la sécurité civile à la gestion de la crise. À ce titre, la méthodologie mise en œuvre s'est

inscrite dans la continuité de celle utilisée pour notre récent rapport sur la sécurité des sapeurs-pompiers : nous avons pris attache avec les acteurs institutionnels habituels tels que la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF), l'Assemblée des départements de France (ADF), ainsi que les syndicats représentatifs de la sécurité civile.

Mais nous avons également tenu à nous rapprocher directement des acteurs de terrain, dont la Fédération nationale agréée de sécurité civile, la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) ainsi que l'ensemble des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Nous sommes très heureux du nombre et de la qualité des retours de tous ces acteurs, dont le concours a véritablement nourri le rapport que je vous présente aujourd'hui.

Le premier constat de nos travaux est que le mécanisme de lutte mis en place par l'État contre l'épidémie a été essentiellement centré autour du ministère de la santé et de ses services, et que la sécurité civile n'a été conçue que comme un renfort ponctuel. Ce choix a été perçu comme un signe d'exclusion par le monde de la sécurité civile, dont les acteurs ont eu l'impression de ne pas être considérés comme de véritables parties prenantes. La prise en compte de l'action de ces derniers a donc été progressive, au fur et à mesure que leur action de terrain devenait évidente. Il a finalement fallu attendre le 13 avril pour que les sapeurs-pompiers soient reconnus comme des acteurs de première ligne par le Président de la République.

Pourtant, la réponse aux crises fait véritablement partie de l'ADN de la sécurité civile. Cette fonction apparaît dans l'intitulé même de la DGSCGC. Elle est implicitement reconnue dans les missions confiées aux SDIS par le code général des collectivités territoriales, qui vise notamment la protection des personnes, des biens et de l'environnement, de même que les secours d'urgence aux personnes et leur évacuation.

Pour preuve, les acteurs de la sécurité civile étaient prêts. De nombreux SDIS et la BSPP nous ont indiqué qu'aucune procédure véritablement nouvelle n'avait été mise en œuvre puisque les sapeurs-pompiers interviennent déjà régulièrement pour des missions d'assistance à des victimes atteintes de pathologies infectieuses.

Malgré cette mince reconnaissance, l'action locale des acteurs de la sécurité civile a rappelé l'évidence de leur rôle. Ils ont d'abord su adapter leur propre organisation. Des procédures sanitaires temporaires ont été mises en œuvre, ainsi que des contrôles de la santé des personnels, qui ont parfois été durement touchés par l'épidémie. La doctrine de gestion des effectifs a également été aménagée dans les SDIS : rotation des effectifs dans les territoires moins touchés, télétravail pour les personnels administratifs techniques et spécialisés (PATS) ou session de formation *ad hoc* pour s'adapter à la crise. Enfin, les SDIS ont également pu compter sur la

disponibilité accrue des sapeurs-pompiers volontaires pour adapter leurs capacités opérationnelles du fait du ralentissement de la vie économique.

Cette adaptation a permis aux acteurs de la sécurité civile d'apporter un concours qui s'est finalement révélé indispensable. Ce concours a également bénéficié d'un effet de bascule des activités. En effet, les mesures de confinement mises en œuvre par le Gouvernement ont *de facto* limité les déplacements routiers et ont conduit la population à rester présente à son domicile, ce qui a engendré une baisse des accidents de la route et des incendies domestiques dans une proportion significative, de l'ordre de 20 à 30 %.

Dans les départements les plus touchés, cette bascule n'a pas suffi, et de loin, à compenser l'énorme volume d'interventions liées à la covid. La BSPP nous a indiqué avoir traité plus de 10 000 interventions en lien avec l'épidémie. Le SDIS du Haut-Rhin parle, lui, d'un « bouleversement de l'activité opérationnelle », puisqu'au 10 mai 2020, son activité avait globalement augmenté de 3 % par rapport à 2019.

Ces volumes s'expliquent par le champ très large des interventions conduites par les acteurs de la sécurité civile. Les plus courantes ont consisté dans le transport de malades de leur domicile vers les établissements de santé ou entre établissements. Certains SDIS ont dû compenser jusqu'à une cinquantaine de carences ambulancières par jour liées à la covid. Certaines opérations de transport ont pris un caractère inédit. Plusieurs SDIS, ainsi que la BSPP et certaines associations départementales de la protection civile, ont participé aux opérations « Chardon » successives, visant à transporter en TGV certains malades pris en charge dans des zones fortement touchées vers des zones qui l'étaient moins et où les services de santé n'étaient pas saturés. Des transports de malades ont également été mis en œuvre par les aéronefs de la sécurité civile.

En outre, les SDIS ont largement et spontanément pris part aux campagnes de dépistage mises en place à l'échelle locale, principalement dans les Ehpad. Très fréquemment, ils ont également renforcé les services de santé en faisant preuve d'une grande intelligence des situations pour s'adapter aux besoins spécifiques de chaque territoire. Certains sont utilement venus soutenir la régulation médicale des centres de réception et de régulation des appels. Toutefois, une telle coopération n'a pas toujours été possible dans tous les départements par réticence de certains SAMU, qui ont parfois refusé d'accueillir un officier de liaison sapeur-pompier en leur sein.

Enfin, leur polyvalence a également permis aux sapeurs-pompiers d'apporter un support logistique particulièrement varié aux acteurs locaux. Le SDIS du Haut-Rhin s'est, par exemple, mis à disposition de l'hôpital militaire de campagne déployé à Mulhouse.

Face à cet engagement total, les retours des SDIS sur le soutien opérationnel qu'ils ont reçu de l'État sont très inégaux. Certains ont regretté

que la DGSCGC n'ait pu jouer son rôle d'état-major opérationnel compte tenu de la qualification purement sanitaire donnée à la crise par le Gouvernement. D'autres SDIS ont, eux, été beaucoup plus satisfaits de son soutien. Les retours sur le soutien matériel de l'État aux SDIS sont également hétérogènes. Certains ont particulièrement apprécié que les services de l'État aient pu assurer la fourniture d'équipements individuels de protection (EIP), dont des masques et des surblouses, alors qu'ils n'étaient plus en mesure de s'en procurer. D'autres ont indiqué avoir trouvé les matériels adéquats par leurs propres moyens, mais regrettent l'absence d'aide pour leur acquisition, y voyant une forme de transfert de charge de l'État vers les départements. Enfin, certains SDIS ont déploré que l'État n'ait pas été en mesure de garantir un prix stable pour l'acquisition de certains EIP, ce que nous regrettons profondément.

Les retours sur les garanties données par l'État aux sapeurs-pompiers sont également nuancés. Au plus fort de la crise, les sapeurs-pompiers auraient souhaité bénéficier du soutien de l'État afin que soient garantis au sein de chaque SDIS la même protection, les mêmes moyens de dépistage et les mêmes garanties qu'aux personnels de santé.

En revanche, aucune réserve n'a été apportée quant à l'émergence d'une formidable solidarité locale durant cette crise. Les différentes parties prenantes n'ont pas hésité à mettre en œuvre des solutions proches du « système D ». Les collectivités ont mis en place des stratégies d'approvisionnement novatrices en EIP, en sollicitant parfois les entreprises locales. Les SDIS ont également fait preuve d'une grande entraide à l'échelle de leur région. Enfin, des entreprises ont fait preuve d'altruisme en fournissant certains équipements à titre gracieux.

Il ressort de cette gestion de crise plusieurs enseignements.

Le premier est de reconnaître que les acteurs de la sécurité civile doivent occuper une place de premier plan dans la gestion des crises, y compris lorsqu'elles sont sanitaires. Les actions mises en œuvre par les différents acteurs de la sécurité civile en sont la preuve définitive. D'une part, parce que, comme le rappelle fréquemment Catherine Troendlé, les SDIS sont le premier service public de santé de proximité. D'autre part, parce qu'une crise sanitaire nécessite non seulement des réponses d'ordre médical, mais aussi des mesures de diverses natures, qui ont d'ailleurs été mises en œuvre par les acteurs de la sécurité civile lors de la crise.

En outre, le modèle territorialisé de la sécurité civile française a montré qu'il est parfaitement adapté aux crises touchant le territoire national de manière asymétrique. En effet, les besoins n'ont pas été les mêmes d'un département à l'autre et chaque SDIS a su user de sa polyvalence pour s'adapter à toutes les priorités locales. Cette capacité d'action sur l'ensemble du territoire, dans un champ particulièrement large et avec un professionnalisme exemplaire, est un bien extrêmement précieux qui doit

être reconnu et valorisé. Pour l'heure, seuls les acteurs de la sécurité civile sont capables d'assurer de telles missions, et personne d'autre.

Par ailleurs, la crise sanitaire récente a souligné d'anciennes problématiques, déjà mises en exergue par la commission des lois.

La première est le besoin de délimiter de manière plus lisible la frontière entre les compétences respectives des acteurs de la sécurité civile et des services du ministère de la santé. Le besoin de « re-coordonner les forces bleu blanc rouge », que nous avons récemment souligné dans nos travaux antérieurs sur la sécurité des sapeurs-pompiers, est de nouveau mis en avant à l'occasion du bilan de la gestion de la crise sanitaire. Celle-ci confirme, malheureusement, qu'aucune garantie structurelle n'est actuellement donnée par le droit applicable et que la bonne coopération entre les services de santé, dont les SAMU, et les SDIS dépend principalement de la bonne volonté des acteurs locaux.

Elle rappelle également que le développement de plateformes communes est consubstantiel à la consolidation d'un numéro d'appel d'urgence unique, le 112. Comme l'indique très justement la FNSPF, « cette crise démontre que sapeurs-pompiers et urgentistes hospitaliers peuvent et doivent travailler main dans la main, et plaide pour la mise en place du 112 comme numéro unique d'appel d'urgence et la généralisation de centres départementaux d'appels d'urgence regroupant tous les acteurs publics de l'urgence ».

**M. Loïc Hervé, co-rapporteur sur la thématique « Protection des données personnelles dans l'utilisation des outils numériques de traçage » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19.** – J'interviens maintenant, Monsieur le Président, sur le volet de nos travaux, menés avec Dany Wattebled, relatifs à la protection des données personnelles dans l'utilisation des outils numériques de traçage. Pour lutter contre la propagation d'un virus particulièrement contagieux et dangereux, de nouveaux outils numériques ont été déployés depuis ces derniers mois.

Il s'agissait initialement d'accompagner la stratégie de déconfinement ; il faut désormais lutter contre d'éventuelles reprises locales de la contagion, contre le risque hélas encore bien réel de « deuxième vague ».

Le but du suivi de contacts est bien connu : retrouver et prévenir au plus vite les personnes ayant été en contact avec un malade et qui auraient pu être contaminées pendant la période d'incubation. L'objectif, en alertant ces personnes, est de briser les chaînes de contamination et d'endiguer la propagation exponentielle de la maladie.

Les enquêtes manuelles de suivi de contacts présentent certaines limites : la mémoire des malades est imparfaite et il est impossible de prévenir les nombreux anonymes croisés dans des lieux publics ; cela prend du temps, et exige des moyens humains. C'est pourtant ce que l'on a dû faire

dans les premiers temps de l'épidémie, et c'est ce protocole qui a été suivi, par exemple, dans les *clusters* des Contamines-Montjoie et dans l'Oise.

Le numérique, comme souvent, permet d'aller plus vite et d'avoir une réponse plus massive ; de nouveaux outils numériques peuvent donc présenter un réel appui dans le cadre des actions sanitaires destinées à briser les chaînes de contamination.

Mais la puissance de ces outils numériques a une contrepartie : c'est leur caractère particulièrement intrusif. Ces fichiers impliquent en effet l'échange de données personnelles relatives à la santé, et ils posent ainsi de graves questions au regard des libertés fondamentales, en particulier pour la protection de la vie privée de nos concitoyens.

À ce titre, nous avons demandé, dès la parution du premier rapport d'étape, que toute proposition du Gouvernement en matière de traçage numérique soit sans délai présentée au Parlement et fasse l'objet d'une analyse vigilante avant d'être déployée.

Sur ce point, nous avons obtenu satisfaction : le 27 mai dernier, le Gouvernement a prononcé devant le Sénat une « déclaration relative aux innovations numériques dans la lutte contre l'épidémie de covid-19 », en application de l'article 50-1 de la Constitution - déclaration que le Sénat, après en avoir débattu en séance publique, a adoptée par 186 voix pour et 127 contre.

Dany Wattebled et moi-même avons eu des votes opposés à cette occasion ! Mais nos sensibilités différentes ne nous empêcheront pas de vous présenter ce matin certains constats communs sur ce sujet ; chacun de nous nuancera au besoin sa position particulière sur tel ou tel point.

À ce jour, en France, deux initiatives différentes mettant en œuvre des outils numériques de lutte contre l'épidémie ont été lancées ; elles doivent être bien distinguées.

En premier lieu, des systèmes d'information ont été créés ou adaptés pour équiper les professionnels de santé : les fameuses « brigades sanitaires ». Ces logiciels ou fichiers servent à faciliter le dépistage des malades et à contacter par téléphone les personnes à risque de leur entourage. Ce sont les fichiers « Si-dep » et « Contact Covid », gérés par le ministère de la santé et l'assurance maladie.

Vu l'ampleur de la tâche et le caractère massif de l'épidémie, le Gouvernement a souhaité que certaines données de santé puissent être partagées en s'affranchissant du secret médical et du consentement.

Nous avons eu de vifs débats à ce sujet, et si nous avons autorisé ces fichiers dans la loi prorogeant l'état d'urgence, après beaucoup d'hésitations, c'est parce que nous les avons strictement encadrés.

Sur l'initiative de notre commission, le Sénat a, en effet, imposé de nombreuses garanties. Je n'en rappellerai que les deux plus importantes : le périmètre des données de santé pouvant être traitées a été réduit - il s'agit uniquement du statut virologique ou sérologique et des éléments probants de diagnostic clinique et d'imagerie médicale - ; un double encadrement dans le temps a été prévu, limitant non seulement la durée de vie des fichiers mais également la durée autorisée pour le traitement des données personnelles.

Ces outils numériques ont été activés depuis le 13 mai 2020. Le fonctionnement quotidien des plateformes téléphoniques de *tracing* mobilise ainsi près de 2 000 collaborateurs de l'assurance maladie, et grâce à eux, fin juin, plus de 12 000 patients et 33 000 cas contacts avaient été pris en charge.

Il ne faut donc pas confondre ces outils, qui fonctionnent bien, avec l'application StopCovid, qui ne vise pas le même public et n'a pas eu, à ce jour, le même succès.

**M. Dany Wattebled, co-rapporteur sur la thématique « Protection des données personnelles dans l'utilisation des outils numériques de traçage » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19.** – StopCovid est une application grand public pour terminaux mobiles, qui utilise la technologie Bluetooth pour enregistrer la proximité avec d'autres appareils. Elle permet ainsi, sur une base purement volontaire, d'être alerté en cas de contact à risque avec d'autres utilisateurs s'étant révélés malades.

Concrètement, l'application mémorise sous forme anonyme l'ensemble des contacts avec d'autres appareils également équipés de celle-ci et passés à proximité sur une période donnée. Il est alors ensuite possible de retracer rétrospectivement les contacts d'un individu atteint par la maladie pour les prévenir du risque de contamination encouru.

L'application a été lancée le 2 juin par le Gouvernement, au moment où débutait la seconde phase du déconfinement. Elle est disponible au téléchargement pour les iPhones d'Apple et pour les appareils fonctionnant avec le système d'exploitation Android de Google.

Marque de la volonté du Gouvernement d'être irréprochable sur la conformité de l'application au droit de la protection des données personnelles, la CNIL a été saisie par deux fois et été amenée à se prononcer à deux reprises sur l'application StopCovid. Par un avis du 24 avril 2020, elle a répondu à une saisine du Gouvernement sur le principe général d'une application de suivi des contacts ; puis, par sa délibération du 25 mai 2020, elle s'est prononcée sur le projet de décret relatif à l'application.

La CNIL a estimé que « l'utilité de l'application et la nécessité du traitement projeté [étaient] suffisamment démontrées », au sens de la législation sur la protection des données. En effet, l'application lui apparaît, en l'état incertain des connaissances épidémiologiques, être un instrument

complémentaire du dispositif d'enquêtes sanitaires manuelles, favorisant des alertes plus rapides en cas de contact avec une personne contaminée, y compris inconnue.

La CNIL a relevé plusieurs garanties, notamment le traitement des données sur la base du consentement et l'absence de conséquence juridique négative attachée au choix de ne pas recourir à l'application ; ses recommandations concernant les mesures de sécurité entourant l'application ont également été prises en compte.

La CNIL a en outre obtenu plusieurs modifications complémentaires, dont l'amélioration de l'information fournie aux utilisateurs, en particulier sur les conditions d'utilisation de l'application, les modalités d'effacement des données personnelles, et la nécessité de délivrer une information spécifique pour les mineurs et les parents des mineurs. Elle a également obtenu la confirmation explicite d'un droit d'opposition et d'un droit à l'effacement des données anonymes enregistrées et le libre accès à l'intégralité du code source de l'application mobile et du serveur.

Enfin, la CNIL a annoncé qu'elle mènerait dès le mois de juin une campagne spécifique de contrôle des outils numériques de lutte contre l'épidémie, notamment pour s'assurer de la destruction des données collectées à l'échéance des durées de conservation autorisées.

**M. Loïc Hervé, co-rapporteur.** – Quel bilan dresser de l'application StopCovid ? Les personnes reçues en audition nous avaient alertés, avant même son lancement, sur l'efficacité incertaine de cette application. La technologie Bluetooth a été conçue non pas pour mesurer précisément les distances, mais pour échanger des données. La fracture numérique risque de pénaliser nos concitoyens âgés ou vulnérables qui ne sont pas équipés de smartphone ou qui ne sont pas capables d'utiliser l'application, mais qui sont pourtant justement parmi les plus exposés au virus. À ces limites s'ajoutaient des objections de principe d'une partie de la société civile, évoquant le danger d'une accoutumance à la surveillance numérique ou le risque de discrimination au sein de la population contre les personnes n'ayant pas téléchargé l'application, qui pourraient se trouver en butte à une pression sociale ou économique voire à des phénomènes de stigmatisation.

Le secrétaire d'État au numérique, Cédric O, a dressé fin juin devant la presse un premier bilan des trois premières semaines de fonctionnement de l'application StopCovid.

Dany Wattebled et moi-même, tout en nous rejoignant sur le caractère assez décevant des premiers chiffres annoncés, avons encore certaines divergences sur la portée exacte à leur donner. Je laisserai mon collègue nuancer, avec plus de bienveillance que moi, les critiques que je vais formuler.

D'abord, l'adoption de l'application par la population française reste minime : 1,9 million de téléchargements seulement pendant les

trois premières semaines de fonctionnement, auxquels il faut retrancher 460 000 désinstallations, soit un taux de couverture inférieur à 2 % de la population qui contraste avec la situation en Allemagne, qui totalisait près de 7 millions de téléchargements le jour du lancement de l'application officielle, pour un pays pourtant moins touché que le nôtre par l'épidémie. Cela pose vraiment la question de l'acceptabilité d'un tel outil par la population française.

Ensuite, l'utilité sanitaire concrète semble négligeable à ce jour : seules 68 personnes ont fait une déclaration de test positif *via* l'application. Avec seulement 14 utilisateurs avertis d'un risque de contact avec une personne contaminée, StopCovid reste donc à mon avis un vrai rendez-vous manqué.

En outre, si le protocole et le système applicatif ont été développés dans des conditions de délais exceptionnelles et grâce à la participation largement bénévole des équipes de chercheurs et d'informaticiens associées au projet, le fonctionnement normal de l'application et la maintenance des serveurs semblent désormais particulièrement coûteux, puisque s'élevant à environ 200 000 euros par mois, et ce d'autant plus au regard de ses maigres résultats.

Enfin, réduisant encore son efficacité, le dispositif reste un des rares en Europe qui ne sera probablement pas interopérable avec les autres applications développées par nos partenaires européens, en raison du choix minoritaire d'une architecture technologique centralisée. Seules la Hongrie, la Norvège et la Slovaquie ont fait un choix comparable.

**M. Dany Wattebled, co-rapporteur.** – Le bilan purement numérique de l'application est indéniablement décevant, mais il doit être rapporté à l'évolution actuelle de l'épidémie en France. Il aurait fallu qu'au moins la moitié de la population la télécharge pour que ce soit efficace.

Si l'application n'a conduit à contacter que peu de personnes à risque, c'est que la circulation du virus elle-même a diminué, limitant les occasions de signalement dans l'application. Celle-ci favorise une plus grande vitesse de réaction pour prévenir les personnes à risque, or isoler très tôt les personnes contagieuses est un élément décisif pour briser les chaînes de contamination. Face au risque de reprise de l'épidémie en cas de nouvelle vague à l'automne, comme le redoutent les autorités sanitaires, il est trop tôt pour conclure sur l'utilité de cette application. En tout état de cause, il ne faut pas se priver à ce stade d'un tel outil.

Le Gouvernement a revu sa stratégie, puisqu'il entend désormais cibler les zones où l'épidémie circule le plus, comme en Guyane, où une campagne d'information sur StopCovid a été menée par SMS.

L'ambition de l'application n'a jamais été de résoudre à elle seule l'épidémie ; elle est plus modeste. Selon plusieurs travaux épidémiologiques récents, la moindre contamination évitée compte, et même un faible

pourcentage d'utilisation permettrait de lutter contre l'épidémie. Tout est affaire de proportionnalité : il s'agit d'un outil complémentaire qui vient appuyer et non remplacer les enquêtes sanitaires humaines pour retracer les cas contacts et qui évite ainsi l'écueil du solutionnisme technologique. StopCovid est un petit exploit. Les Français ont réussi à la développer en très peu de temps, seuls, avec leurs meilleurs experts en numérique.

Enfin, malgré un taux faible de téléchargement, l'application pourrait se révéler particulièrement efficace dans les zones denses et urbanisées, là où elle peut être le plus utile, puisque l'anonymat des transports en commun et des lieux publics constitue le point faible des enquêtes basées sur la mémoire, et que c'est justement cet angle mort que l'application peut combler.

En conclusion, eu égard aux garanties fortes de protection des données personnelles apportées dès le début, au fait que la solution déployée est respectueuse de notre souveraineté numérique et que le dispositif est temporaire, il me semble que nous pouvons encore donner sa chance à cette application, qu'il est un peu trop tôt pour condamner.

Si une deuxième vague de covid nous touchait à l'automne, peut-être serions-nous heureux d'échapper à un reconfinement général grâce, en partie, au déploiement plus massif de cet outil.

**M. Philippe Bas, président, co-rapporteur sur les questions électorales pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19.** – Beaucoup des questions posées en matière de droit électoral à l'occasion de la crise du covid-19 mériteront d'être traitées dans un cadre permanent, en particulier celle de l'élargissement des procurations qui, en raison des contraintes calendaires, n'a pas été possible au degré souhaité mais qui mériterait d'être pérennisé, tout comme le vote par correspondance et le vote par internet, particulièrement nécessaire pour l'élection des représentants des Français de l'étranger en mai 2021, dans des conditions de sécurité sanitaire qui restent une grande inconnue.

En matière de contrôle des procurations, un système informatisé sera performant d'ici à un an et permettra l'attribution de procurations aux personnes n'habitant pas la commune du mandant, tout en évitant les fraudes.

Les crises révèlent des voies différentes de celles que l'on arpente habituellement. En France, nous avons été traumatisés par la fraude au vote par correspondance en vigueur jusqu'en 1975, mais cet ancien système était particulièrement souple. Il existe désormais des moyens pour organiser le vote par correspondance dans des conditions de sécurité satisfaisantes.

**M. Alain Richard, co-rapporteur sur les questions électorales pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19.** – Je confirme mon plein accord avec la version écrite du rapport sur ces sujets électoraux, y compris les propositions pour l'avenir.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je remercie les rapporteurs pour la qualité de leurs travaux respectifs.

Je déplore toutefois l'absence de réflexe ultramarin, même s'il est vrai que les conditions de communication n'étaient pas aisées avec la suspension ou la stricte réglementation des vols et le confinement. La compétence des outre-mer de notre commission doit nous inciter à ce réflexe ultramarin.

La délégation sénatoriale à l'outre-mer a mené un gros travail sur les conséquences du covid-19, surtout sur l'économie. Sur la sécurité, nous savons que tout ne s'est pas passé à l'identique dans l'hexagone et en outre-mer, surtout en Guyane et à Mayotte. À Mayotte, la délinquance a fortement augmenté pendant cette période. À la maison d'arrêt de Majicavo, 183 détenus sur 323 ont été testés positifs au covid-19 et le CRA a été fermé car les autorités comoriennes ont refusé la réadmission de leurs ressortissants.

Ces sujets auraient mérité d'être examinés par notre commission. Un rattrapage *a posteriori* sur les conséquences de l'épidémie en outre-mer n'est-il pas possible ?

**M. Philippe Bas, président.** – Rien n'empêche que nous reprenions une réflexion spécifique sur l'outre-mer. Vous avez raison. Nous n'avons pas désigné de binôme spécifique pour traiter cette question. Comme souvent, l'ensemble des questions traitées n'aborderont pas suffisamment la spécificité ultramarine.

À la rentrée, nous devons tirer les enseignements de la gestion de la crise par les services publics outre-mer, d'autant plus que l'état d'urgence sanitaire se poursuit à Mayotte et en Guyane, même si la situation semble moins grave à Mayotte qu'en Guyane.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – Je suis très sensible à la question de Thani Mohamed-Soilihi. Dans le volet que nous avons exploré en commun avec Pierre-Yves Collombat, le cas de la Martinique a été spécialement examiné, parce qu'il nous semblait qu'il existait effectivement des spécificités dans les collectivités d'outre-mer, en raison de leur insularité – sauf pour la Guyane – et de leur éloignement. Nous savions que les conséquences financières de l'épidémie seraient particulièrement importantes pour les outre-mer. Leur isolement a été une grande difficulté. Nous aurions peut-être pu être davantage attentifs aux outre-mer, mais nous les avons bien pris en compte.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Merci aux rapporteurs. Plusieurs avocats m'ont rapporté que dans un certain nombre de tribunaux, des masques avaient été donnés exclusivement aux magistrats et que, n'en ayant pas, les avocats étaient dans l'incapacité d'assurer le droit à la défense.

Mi-mai, j'ai visité le centre de rétention administrative (CRA) du Mesnil-Amelot. J'ai été très surpris. Il n'y a qu'un seul point d'eau pour toutes les personnes retenues et pas de gel hydroalcoolique. Toutes devaient boire sans verre au même point d'eau pendant la crise sanitaire. À cette période, la gestion des CRA n'a pas été optimale.

Pourrait-on disposer d'une liste des ordonnances dont les effets se prolongent au-delà de l'automne ? Le Gouvernement doit présenter des projets de loi de ratification dans les délais prévus, mais cela ne signifie pas que nous en discutons. Il faudrait que nous puissions débattre des ordonnances que nous jugeons importantes, sur le temps d'initiative parlementaire.

**M. Éric Kerrouche.** – Merci aux rapporteurs pour leur travail.

Les observations de Françoise Gatel et de Pierre-Yves Collombat complètent en grande partie le rapport que j'ai rédigé avec Jean-Marie Bockel, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, sur la gestion de la crise du covid-19 par les maires. Quelque 1 800 élus locaux ont répondu à notre enquête, qui révèle un sentiment d'abandon assez fort et un manque important de matériel dénoncé par la plupart des élus locaux. Au cœur de la crise sanitaire, ils ont aussi eu l'impression que l'État au plus haut niveau ne répondait pas à leur demande d'informations. Ils les recevaient par les médias et non la chaîne hiérarchique.

Je reconnais que le couple préfet-maire a été plébiscité. Les initiatives ont été prises localement, avec des différences selon le niveau de collectivité. Plus la population était importante, plus il y avait de difficultés, en raison d'un champ accru de compétences, avec la décision de se substituer aux services de l'État, notamment pour les approvisionnements sanitaires. La volonté des élus locaux est que cette crise offre des enseignements à suivre si de nouvelles difficultés se manifestaient, avec la volonté de planifier les approvisionnements en masques et en outils de protection, et de mettre à plat les relations entre les collectivités territoriales et l'État, pour une meilleure reconnaissance des premières. Les élus locaux réclament avant tout une logique partenariale qui, selon eux, a manqué.

En matière électorale, il est regrettable qu'alors que nous avons eu le temps de mieux préparer le second tour des élections municipales, les décisions sur les procurations aient été prises trop tard et n'aient pas été assez larges. Nous aurions pu faire beaucoup mieux. Il faudra réfléchir à l'amélioration de ces processus et à la remise au goût du jour de possibilités comme le vote postal.

L'abstention existe de tout temps dans les grands centres urbains. Il faut trouver des solutions particulières. Il est important d'y réfléchir collectivement.

**Mme Marie Mercier.** – Je félicite tous les rapporteurs de leur excellent travail grâce auquel nous pourrions anticiper une éventuelle nouvelle vague.

L'accueil des enfants du personnel des centres de détention et des foyers de l'enfance n'avait pas été prévu. Lorsque nous avons auditionné Jean Castex, qui était alors en charge de la stratégie de déconfinement, j'avais posé une question sur la chaîne de responsabilité et émis l'idée du préfet unique. Nous n'avions pas eu de réponse.

L'intérêt de cette crise est qu'enfin, lors des commissions médicales d'établissement, nous avons parlé davantage médecine qu'administration. Le circuit court de la décision a prévalu. Les ARS ont probablement une utilité, mais il est important de remettre les médecins au centre des décisions.

Il reste beaucoup de choses à découvrir concernant cette maladie pour laquelle nous ne disposons pas encore de traitement. Il faudra laisser aux chercheurs le soin de travailler pour mettre en place des protocoles thérapeutiques efficaces pour soigner les patients atteints de la covid-19.

La contrainte suscite l'imagination. Finalement, les collectivités territoriales ont pris la main. La commune reste le premier espoir et le dernier recours.

**M. Alain Richard, co-rapporteur.** – Dans la série des choses qui ont fonctionné, je voudrais ajouter l'éléphant dans le couloir : la capacité de nos hôpitaux à transformer leur organisation en quelques jours pour multiplier par deux ou par trois leurs capacités de réanimation pulmonaire. Au milieu des flots de récriminations, soulignons que des ressources ont pu être efficacement employées.

**M. Philippe Bas, président.** – Il ne nous appartenait pas de nous prononcer sur le fonctionnement des hôpitaux. En revanche, il nous appartenait de relever les défaillances du service public de la justice. Une partie du rapport porte sur ce point. Les tribunaux, dans lesquels on constate souvent un afflux de justiciables et d'avocats qui s'ajoutent au personnel, ont très vite fermé leurs portes. Mais ils ont aussi réduit leur activité très largement. Les personnels, surtout les greffiers, n'étaient pas correctement équipés pour travailler à distance. Après la grève des avocats, de nouveaux reports d'audience ont dû être décidés. La situation de la justice a été à déplorer.

La police et la gendarmerie ont été très mobilisées. Nous avons relevé leurs difficultés, mais elles ont effectué un travail de très grande qualité. Le service public de la justice, lui, a rencontré des obstacles majeurs à sa continuité, qui doivent faire réfléchir aux efforts d'informatisation à réaliser et à la préparation de plans de continuité d'activité plus sérieux.

**Mme Muriel Jourda.** – Nous avons constaté dans le Morbihan que le corps préfectoral était particulièrement organisé. Le préfet est un militaire, ce

qui est très bon pour la gestion de crise. Il a extrêmement bien travaillé. À côté, l'ARS n'est pas faite pour la gestion de crise. Elle a travaillé comme d'habitude, c'est-à-dire à un rythme un peu lent pour la circonstance. Il aurait pu être bon qu'il y ait non pas plusieurs têtes - avec le préfet, l'ARS, l'éducation nationale, la direction départementale des finances publiques -, mais une seule.

Lors de son audition par la commission, j'avais demandé à M. Castex s'il était possible qu'il n'y ait qu'un seul chef de file, le préfet, organisant l'ensemble des services de l'État. Il n'avait pas répondu, faute de temps, mais l'un des membres de son équipe m'a rappelée pour me dire que ce n'était juridiquement pas possible car les ARS sont des établissements administratifs indépendants. Juridiquement, cela se justifie sans doute. Heureusement que les prévisions apocalyptiques du professeur Delfraissy, de 15 000 contaminations par jour, ne se sont pas réalisées. Malgré tout, il est positif de ne pas multiplier les têtes de pont dans un département - cette réflexion reste d'actualité.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** - C'est la notion de *task force* coordonnée par un pilote.

Je suis sensible aux propos d'Alain Richard sur la capacité d'adaptation des hôpitaux. En Bretagne, chacun a été très heureux de la transformation des TGV en véhicules sanitaires voyageant de l'Est à Brest, mais les patients transportés auraient pu être accueillis dans des établissements privés de très grande qualité auxquels les ARS avaient demandé d'arrêter toute activité. Soyons attentifs à cultiver l'intelligence d'un partenariat public-privé qui peut être de grande qualité.

**M. Jacques Bigot.** - L'Alsace a été durement touchée. On a mis beaucoup de temps avant de mobiliser les établissements privés. Du retard a été pris dans les relations transfrontalières. Les établissements allemands et luxembourgeois ont accueilli des malades, mais c'était très compliqué car le préfet de région ne peut pas discuter directement avec ses homologues des Länder.

Les dysfonctionnements de la justice révèlent très clairement des problèmes d'organisation. On a laissé aux présidents de juridiction le soin de s'organiser, or ils ne sont pas des chefs d'établissement. Les toutes petites juridictions se sont mieux organisées car elles ont bénéficié de la proximité accrue entre les personnes.

Des présidents de juridiction nous ont dit que des instructions claires de la chancellerie auraient eu des effets différents. Il y aurait eu moins de retard.

**Mme Catherine Di Folco.** - Comment le rapport sera-t-il diffusé ?

**M. Philippe Bas, président.** - J'y venais. Êtes-vous d'accord pour rendre le rapport public ?

**M. Alain Richard, co-rapporteur.** – Je me plains une nouvelle fois de cet usage immémorial au Sénat qui consiste à se prononcer sur la publication du texte et à se voir ensuite considéré comme approuvant l'ensemble de son contenu. Ce manque de franchise a des effets extrêmement nocifs.

**M. Philippe Bas, président.** – Cet usage, qui nous a précédés, présente un avantage : il n'est pas demandé d'approuver un rapport pour accepter qu'il en soit fait publicité. Il n'est imposé à personne d'assumer son contenu.

**M. Alain Richard, co-rapporteur.** – Ce serait un progrès spectaculaire que d'inscrire cette mention dans le rapport...

**M. Philippe Bas, président.** – En effet, c'est une bonne idée.

**M. Jean-Pierre Sueur, co-rapporteur.** – Il est précieux que les comptes rendus des débats de la commission soient inclus dans le rapport car, ainsi, les opinions divergentes y figurent.

**M. Jean-Yves Leconte.** – J'insiste : nous devons travailler sur les ordonnances qui resteront en vigueur après l'état d'urgence sanitaire.

**M. Philippe Bas, président.** – Oui, nous pouvons faire un état de toutes les mesures maintenues quelques mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire. Nous y joindrions les règles que le Sénat a inscrites dans la loi pour limiter les durées d'application des dispositions d'exception prises par ordonnances.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Nous pourrions même aller plus loin en prenant l'initiative de débattre de certaines ratifications, quitte à les examiner en procédure de législation en commission.

**M. Philippe Bas, président.** – Cela va de soi.

**M. Alain Richard, co-rapporteur.** – La ratification est une loi. Il faut bien qu'elle soit inscrite à l'ordre du jour du Sénat et de l'Assemblée nationale.

**M. Philippe Bas, président.** – Il n'est pas inenvisageable d'inscrire à notre ordre du jour le projet de loi de ratification, même si le Gouvernement ne le souhaite pas. Monsieur Leconte, vous pourriez le proposer à votre groupe. De mon côté, je vais y réfléchir.

Alain Richard avait proposé que nous réfléchissions à une mise en œuvre de la procédure de législation en commission. J'y suis très favorable. Entre la situation actuelle – ne jamais examiner la longue liste de projets de loi de ratification – et la situation dégradée qui consisterait à en faire un examen par cette procédure simplifiée, on peut s'interroger... Nous en avons discuté lors du bureau de la commission, qui s'est tenu ce matin même. En outre, la décision récente du Conseil constitutionnel pourrait entraîner une désincitation pour le Gouvernement à inscrire à l'ordre du jour les projets de loi de ratification puisqu'il n'est plus menacé que par une question

prioritaire de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel, que la juridiction administrative répugnera à transmettre. Le Gouvernement a plus de confort que jusqu'à présent.

**M. Alain Richard, co-rapporteur.** – L'erreur initiale a été un excès de vertu dans la réforme constitutionnelle de 2008, que par ailleurs j'approuve pleinement. À l'article 38, nous avons écrit qu'il ne pouvait plus y avoir de ratification tacite...

**M. Philippe Bas, président.** – Petite cause, grands effets !

*La commission des lois autorise la publication du rapport.*

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ENTRE LE 30 AVRIL ET LE 8 JUILLET 2020

### Auditions plénières<sup>1</sup>

**M. Jean Castex**, coordonnateur national à la stratégie de déconfinement

**Mme Jacqueline Gourault**, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

#### Association d'élus

*Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)*

**M. André Laignel**, premier vice-président

*Association des départements de France (ADF)*

**M. Dominique Bussereau**, président

*Régions de France*

**M. Renaud Muselier**, président

**Auditions sur la thématique « Juridictions judiciaires et administratives »**  
**MM. François-Noël Buffet et Patrick Kanner, rapporteurs**

#### Tribunal judiciaire de Montpellier

**Mme Catherine Lelong**, présidente

**M. Fabrice Belargent**, procureur

**Mme Séverine Barraud**, directrice de greffe

---

<sup>1</sup> Les comptes rendus de ces auditions plénières sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

**Tribunal judiciaire de Strasbourg**

**M. Thierry Ghera**, président

**Mme Yolande Renzi**, procureure

**Mme Myriam Jarry**, directrice du greffe

**Ministère de la justice**

*Secrétariat général du ministère de la justice*

**Mme Véronique Malbec**, secrétaire générale, haute fonctionnaire  
de défense et de sécurité

*Direction des services judiciaires*

**M. Peimane Ghaleh-Marzban**, directeur

**Conseil de prud'hommes de Paris**

**M. Jacques-Frédéric Sauvage**, président

**Conseil de prud'hommes de Montpellier**

**M. Franck Mary-Montlaur**, président

**Conseil de prud'hommes de Strasbourg**

**M. Jacky Wagner**, président

**Chambre nationale des commissaires de justice (CNCJ)**

**M. Patrick Sannino**, président

**Mme Agnès Carlier**, vice-présidente

**M. Gabriele Mecarelli**, conseiller juridique

**M. Paul-Henri Schiepan**, chef de cabinet

**Mme Morgane**, consultante en affaires publiques

**Cour d'appel de La Réunion**

**M. Alain Chateauneuf**, premier président

**M. Denis Chausserie-Laprée**, procureur général

**Cour d'appel de Douai**

**M. Jean Seither**, premier président

**M. Frédéric Fèvre**, procureur général

**Cour d'appel de Lyon**

**M. Régis Vanhasbrouck**, premier président

**Mme Sylvie Moisson**, procureure générale

**RÉPONSES REÇUES À UN QUESTIONNAIRE**

**Président du tribunal administratif de Lyon**

**Président du tribunal administratif de Strasbourg**

**Union syndicale des magistrats**

**Syndicat de la magistrature**

**Unités Magistrats**

**CFDT-Interco Services judiciaires**

**CGT Chancellerie et services judiciaires**

**Syndicat des greffiers de France**

**Syndicat de la juridiction administrative**

**Union syndicale des magistrats administratifs**

**CFDT-Interco (Délégation des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel)**

**UNSA-Intérieur ATS**

**Auditions et contributions écrites sur la thématique**

**« Prisons et autres lieux privatifs de liberté »**

**M. François-Noël Buffet et Mme Nathalie Delattre, rapporteurs**

**Ministère de la justice**

*Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)*

**Mme Madeleine Héraud-Mathieu**, directrice

*Direction interrégionale des services pénitentiaires de la région Grand Est*

**M. Hubert Moreau**, directeur interrégional

**Ministère de l'intérieur**

*Direction générale des étrangers en France (DGEF)*

**M. Pierre-Antoine Molina**, directeur général

*Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)*

**M. Fernand Gontier**, directeur central

**Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)**

**Mme Adeline Hazan**, contrôleure générale

**Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra)**

**M. Julien Boucher**, directeur général

**Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**

**M. Didier Leschi**, directeur général

**Fédération Citoyens et Justice**

**M. Denis L'Hour**, directeur général

**CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

- Organisations syndicales
  - SNP-FO Direction**
  - SNDP-CFDT**
  - UFAP-UNSa Justice**
  - SNP-FO**
  - Snepap-FSU**
  - CGT - Insertion-Probation**
  - SNPES-PJJ**
  - UNS-CGT-PJJ**
- **Convention nationale des associations pour la protection de l'enfant (CNAPE)**

**Déplacement dans le cadre de la thématique  
« Prisons et autres lieux privés de liberté »  
M. François-Noël Buffet et Mme Nathalie Delattre, rapporteurs**

**Fresnes, Val-de-Marne**  
*le 12 mai 2020*

Centre pénitentiaire de Fresnes

**Auditions et contributions écrites sur la thématique  
« Forces de sécurité intérieure »  
Mme Jacqueline Eustache-Brinio et M. Jean-Pierre Sueur, rapporteurs**

**Préfecture de police de Paris**

**M. Didier Lallement**, préfet de police de Paris

**Table ronde des fédérations syndicales représentatives de la police nationale**

**SCSI-CFDT**

*Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI)*

**M. Alain Morel**, secrétaire national

*Alternative police CFDT*

**M. Denis Jacob**, secrétaire général

**CFE-CGC**

*Alliance Police Nationale*

**M. Loïc Travers**, secrétaire administratif général

**M. Stanislas Gaudon**, délégué général

**FSMI-FO**

**M. Dominique le Dourner**, secrétaire national chargé des conditions de travail

**M. Jérôme Moisant**, secrétaire national chargé des conditions de travail

**UNSA-FASMI**

*Union nationale des syndicats autonomes – Police (UNSA Police)*

**M. Thierry Clair**, secrétaire national

*Union des officiers UNSA*

**M. Claude Fourcaulx**, secrétaire général adjoint

**Auditions et contributions écrites sur la thématique « sécurité civile »**  
**MM. Loïc Hervé et Patrick Kanner**, rapporteurs

**Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crises du**  
**Ministère de l'intérieur**

**M. Alain Thirion**, directeur général

**Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France**

**Colonel Grégory Allione**, président

**Assemblée des départements de France et Conférence nationale des**  
**services d'incendie et de secours**

**M. Olivier Richefou**, président du Conseil départemental de la  
Mayenne

### **CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

**Brigade des sapeurs-pompiers de Paris**

**Fédération des associations de protection civile**

**Syndicat Avenir-secours**

**Services départementaux d'incendie et de secours des**  
**départements suivants** : Alpes-Maritimes, Aude, Bouches-du-  
Rhône, Charente, Doubs, Drôme, Gard, Landes, Loire, Pas-de-  
Calais, Haut-Rhin, Saône-et-Loire, Seine-et-Marne, Yvelines, Tarn,  
Tarn-et-Garonne, Vienne, Yonne et le Territoire de Belfort.

**Auditions sur la thématique  
« Collectivités territoriales, Administration, Fonction publique »  
M. Pierre-Yves Collombat et Mme Françoise Gatel, rapporteurs**

**Conseil régional de Bretagne**

**M. Loïg Chesnais-Girard, président**

**Conseil régional du Grand Est**

**M. Jean Rottner, président**

**Conseil départemental du Morbihan**

**M. François Goulard, président**

**Assemblée des communautés de France**

**M. Loïc Cauret, président délégué et président de Lamballe Terre et Mer**

**Association des maires ruraux de France**

**M. Luc Waymel, président de l'AMR59**

**Association des petites villes de France**

**M. Romain Colas, membre du Bureau et Maire de Boussy-Saint-Antoine**

**Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP)**

**M. Raymond Vall, président**

**M. Michael Restier, directeur**

**France Urbaine**

**M. Nicolas Florian, maire de Bordeaux**

**Auditions sur la thématique « Droit électoral »  
MM. Philippe Bas et Alain Richard, rapporteurs**

**Haute Autorité pour la transparence de la vie publique**

**M. Didier MIGAUD**, président

**Mme Lisa GAMGANI**, secrétaire générale

**Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques**

**M. François LOGEROT**, président

**Mme Sylvie CALVÈS**, secrétaire générale

**Auditions sur la thématique  
« Lieux de cultes et cérémonies religieuses »**

**Représentants des cultes**

*Conseil français du culte musulman*

**M. Mohammed Moussaoui**, président

*Fédération protestante de France*

**M. Georges Michel**, pasteur, Secrétaire général

*Conférence des évêques de France*

**M. Thierry Magnin**, secrétaire général et porte-parole

*Consistoire central - Grand rabbinat de France*

**M. Haïm Korsia**, Grand Rabbin de France