



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

# ÉTUDE D'IMPACT

## PROJET DE LOI

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

NOR : PRMX2007883L-Bleue 1

18 mars 2020



# TABLE DES MATIÈRES

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

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

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

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

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

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

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

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

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

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

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

## Articles 1 et 3

### 1. ETAT DES LIEUX

#### 4.1 1.1 CADRE GÉNÉRAL

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019 fixant la date du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs

## **4.2 1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL**

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

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

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

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

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

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

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

Un second tour doit être organisé dans les cas suivants :

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

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

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

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

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

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

L'article envisagé vise plusieurs objectifs :

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

#### **4.6 3.1 OPTIONS ENVISAGÉES**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **4) Sur l'exécutif des EPCI**

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

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

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

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

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

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

### **4.7 3.2 DISPOSITIF RETENU**

Le dispositif retenu s'articule autour des décisions suivantes :

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

Ce second tour concernera :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **5. MODALITÉS D'APPLICATION**

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

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

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

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

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

## Article 2

### 1. ETAT DES LIEUX

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

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

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

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

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

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

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

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

### **4.14 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS**

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

## **3. DISPOSITIF RETENU**

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

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

### **4.15 4.1 IMPACTS JURIDIQUES**

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de :

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

## 3 OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

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

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

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

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

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

### **4.1 IMPACTS JURIDIQUES**

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

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

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

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

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

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

#### **4.2.1 Impacts macroéconomiques**

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

#### **4.2.2 Impacts budgétaires**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **4.5 IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.5.1 Impacts sur la société**

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

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

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

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

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

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

## **5 MODALITÉS D'APPLICATION**

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

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

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

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

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

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

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

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

## Articles 7 et 8

### 1. ETAT DES LIEUX

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

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

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

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

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

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

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

## **3. DISPOSITIF RETENU**

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

## Article 9

### 1. ÉTAT DES LIEUX

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

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

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

### 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

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

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

### 3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

#### 3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

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

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

### **3.2 DISPOSITIF RETENU**

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

## **4. MODALITÉS D'APPLICATION**

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

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

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

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

## **Article 10**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Article 11

### 1. ÉTAT DES LIEUX

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

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

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

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

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

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

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

### **2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

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

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

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

### **2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **4.1 IMPACTS JURIDIQUES**

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

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

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

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

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



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

## **5. MODALITÉS D'APPLICATION**

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

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

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

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

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

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

