

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE  
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

Restitution à la Mission d'information sur la gestion et les conséquences  
dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-COVID 19  
des travaux de la commission des Lois constitutionnelles,  
de la législation et de l'administration générale de la République  
consacrés au suivi de l'action des pouvoirs publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

26 mai 2020

PAR MME YAËL BRAUN-PIVET  
Présidente

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
Séquence n° 1 - Les innovations numériques dans la lutte contre l'épidémie ( <i>semaine du 6 avril 2020</i> ).....	11
Séquence n° 2 - Les risques en milieu carcéral ( <i>semaine du 13 avril 2020</i> ) .....	19
Séquence n° 3 - Les enjeux de la sécurité ( <i>semaine du 20 avril 2020</i> )....	27
Séquence n° 4 - Le rôle des collectivités territoriales ( <i>semaine du 27 avril 2020</i> ).....	35
Séquence n° 5 - Le fonctionnement de la justice ( <i>semaine du 11 mai 2020</i> ) .....	41
<b>ANNEXE</b> - Personnes entendues par la Commission.....	49



MESDAMES, MESSIEURS,

La pandémie causée par le virus Covid-19 a durement affecté notre pays. Dans un contexte épidémiologique devenu dramatique, eu égard au nombre de victimes et aux mesures qui ont dû être prises pour faire face à la situation, l'Assemblée nationale a adapté ses méthodes de travail pour remplir, malgré la situation sanitaire, ses missions constitutionnelles.

Le choix a été fait, dès le 17 mars dernier, par la Conférence des Présidents, d'organiser le suivi de l'action des pouvoirs publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire en créant la mission d'information « sur la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-COVID 19 ». Sa présidence par le Président Richard Ferrand et la fonction de co-rapporteur confiée aux huit présidents des commissions permanentes avaient vocation à assurer une articulation cohérente de ses travaux avec ceux des autres organes de l'Assemblée nationale.

De fait, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République se devait, à l'instar des autres commissions permanentes, de continuer à exercer ses compétences en complément du travail de la mission d'information. Elle le devait d'autant plus que c'est à elle qu'ont été renvoyés les trois textes relatifs à l'état d'urgence sanitaire adoptés au cours de cette période, devenus les lois ordinaire et organique du 23 et du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 <sup>(1)</sup> et la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions <sup>(2)</sup>.

Les contours de son intervention ont été définis par son bureau, réuni en visioconférence le jeudi 2 avril, et ont fait l'objet, le même jour, d'une note adressée à la présidence de l'Assemblée nationale qui en décrivait les grandes lignes. Ces orientations ont été mises en œuvre dans chacune de leurs modalités.

Le travail de la commission des Lois s'est déployé, en visioconférence, tout au long du mois d'avril et dans la première partie du mois de mai autour de cinq séquences qui n'ont été interrompues que pour mener à bien les activités législatives précitées. Ces séquences ont porté, successivement, sur :

1. l'utilisation des innovations numériques pour lutter contre l'épidémie, dans la semaine du 6 avril ;
2. les risques en milieu carcéral, dans la semaine du 13 avril ;

---

(1) Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 et loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020.

(2) Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020.

3. les enjeux de la sécurité, dans la semaine du 20 avril ;
4. le rôle des collectivités territoriales, dans la semaine du 27 avril ;
5. le fonctionnement de la justice, dans la semaine du 11 mai.

16 auditions ont ainsi été organisées au cours de huit réunions. Près d'une trentaine de personnalités ont été entendues <sup>(1)</sup>. La présente contribution rassemble les synthèses de chacune de ces séquences qui ont été restituées à la mission d'information de façon systématique à l'issue des auditions.

\*

Au-delà du fait qu'ils répondent à une exigence démocratique puisqu'ils peuvent se revendiquer des dispositions les plus emblématiques de la Déclaration de 1789 et de la Constitution de 1958, les travaux de la commission des Lois ont eu des incidences fortes et des prolongements concrets que l'on évoquera brièvement ci-après.

Ils ont d'abord permis aux membres de la Commission de rendre hommage, de façon unanime, à l'engagement de tous ceux qui se sont investis pour assurer la continuité de la vie de la Nation. Le professionnalisme des forces de l'ordre a été remarquable ; le travail des personnels de l'administration pénitentiaire a permis de contenir les risques sanitaires en milieu carcéral ; après avoir traité en urgence les dossiers qui ne pouvaient attendre les acteurs de la Justice font face aujourd'hui avec détermination à la reprise de l'activité judiciaire.

Le confinement a été globalement bien respecté. La police et la gendarmerie nationales ont géré au mieux cette situation particulière qui s'est traduite, concomitamment, par une baisse notable des indicateurs de la délinquance. La question des violences intrafamiliales s'est toutefois posée avec une regrettable acuité. Par ailleurs, les polices municipales et les acteurs de la sécurité privée auraient souhaité être davantage associés.

Les membres de la Commission ont relevé l'abaissement du taux d'occupation de l'ensemble des établissements pénitentiaires, qui a joué un rôle important dans la maîtrise de la situation sanitaire en leur sein. Il ressort de leurs travaux une volonté de faire preuve d'une grande vigilance, à l'issue de la crise sanitaire, pour que la reprise de l'activité des juridictions et le jugement des dossiers en attente ne se traduisent pas par une résurgence excessive des incarcérations. La commission des Lois souhaite que soit garanti de façon pérenne ce taux d'occupation des établissements pénitentiaires, seul à même d'assurer le respect de la dignité des personnes incarcérées.

En matière de détention provisoire, les travaux de la commission des Lois ont eu un rôle déterminant dans le libellé des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du

---

(1) Voir la liste des auditions en annexe au présent document.

11 mai 2020 qui ont mis fin au principe d'une prolongation sans débat prévu par l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 <sup>(1)</sup> : depuis le 11 mai, la prolongation des délais de détention provisoire requiert une décision de la juridiction compétente après débat contradictoire, un retour progressif au droit commun étant organisé à l'issue d'une période transitoire. Par deux arrêts rendus le 26 mai 2020 la chambre criminelle de la cour de cassation a rappelé l'importance de l'intervention en la matière du juge judiciaire <sup>(2)</sup>.

La reprise de l'activité des juridictions doit aujourd'hui être favorisée, tout en veillant à l'intérêt des victimes et au respect des droits de la défense. Alors que le confinement a conduit au report de nombreuses audiences pénales, le Gouvernement a ainsi fait adopter, dans le cadre du projet de loi, en cours d'examen, relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, la possibilité, pour le président du tribunal judiciaire, sur requête du procureur de la République, de renvoyer une procédure correctionnelle ou contraventionnelle engagée avant la publication de la loi et pour laquelle l'audience sur le fond n'est pas encore intervenue, au ministère public afin que celui-ci apprécie à nouveau la suite à y donner. Il est opportun de faire confiance aux magistrats : les procureurs de la République devraient pouvoir utiliser l'ensemble des voies mises à leur disposition.

La crise sanitaire a cependant fait apparaître l'ampleur des progrès qui pourraient encore être accomplis en ce qui concerne l'équipement informatique. Les greffes, notamment, ne disposaient pas suffisamment d'ordinateurs portables, et les applications informatiques de l'institution judiciaire ne sont pas toujours consultables à distance. C'est un vrai sujet de préoccupation qui est aujourd'hui la cause d'une situation de tension : il s'agit désormais pour les greffiers de résorber le stock des décisions rendues, ce qui aurait pu être évité s'il n'y avait pas eu un écart aussi important entre la situation des magistrats qui ont pu travailler à leur domicile et celle des fonctionnaires de justice qui n'ont pas pu être en télétravail.

Les auditions de la première séquence ont par ailleurs convaincu ceux qui y ont participé de l'intérêt qu'il y a à se saisir des nouvelles technologies pour se battre contre la propagation des virus dans les communautés humaines. Il convient, dans le même temps, de toujours préserver un équilibre entre le recours aux données personnelles des personnes et la préservation du droit au respect de la vie privée.

L'article 11 de la loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire en porte la marque : il autorise le partage de données personnelles sensibles (relatives à l'identité et l'état de santé notamment) entre les personnels de santé et les autorités sanitaires compétentes mais pour une durée strictement nécessaire à la lutte contre l'épidémie et dans la limite de six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire. La nature des données pouvant être collectées, la liste des personnes

---

(1) 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.

(2) Arrêts n° 971, 973, 974 et 977 du 26 mai 2020 (chambre criminelle).

pouvant y accéder ainsi que les garanties pour les personnes concernées ont par ailleurs été précisées au cours de la navette.

L'opportunité, au regard des libertés individuelles, de développer l'application « StopCovid », pour le « tracing » des personnes ayant été en contact avec une personne contaminée, a été longuement débattue dans la semaine du 6 avril. Là encore un prolongement est attendu, la décision ayant été prise de consacrer à cette question un débat au Parlement : au lendemain d'une nouvelle audition par la commission des Lois du Secrétaire d'État chargé du numérique, ce débat aura lieu en séance publique à l'Assemblée nationale le mercredi 27 mai et sera suivi d'un vote.

La situation des collectivités locales et leur implication dans la gestion de la crise sanitaire ont également été suivies avec attention par la Commission. Des points de friction sont apparus, notamment au début de l'état d'urgence sanitaire. Par ailleurs, les conséquences financières du déconfinement sont encore difficiles à évaluer mais cet enjeu ainsi que, de manière plus générale, la façon de penser les relations entre l'État et l'échelon local devront être abordés, notamment dans la perspective de la future loi « 3D », annoncée par le Gouvernement : décentralisation, déconcentration, différenciation.

Les auditions de la semaine du 27 avril ont éclairé les choix qui sont à l'origine des nouveaux contours donnés, par l'article 1<sup>er</sup> précité de la loi du 11 mai 2020, à la responsabilité pénale des décideurs, notamment les élus locaux, dans un contexte épidémiologique. Il est désormais précisé, dans le code de la santé publique, que celle-ci doit être appréciée « *en tenant compte des compétences, du pouvoir et des moyens dont disposait l'auteur des faits dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire, ainsi que de la nature de ses missions ou de ses fonctions, notamment en tant qu'autorité locale ou employeur* ».

Par ailleurs, les annonces faites par le Premier ministre, le 22 mai, sur la tenue, le 28 juin, du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon, sous réserve des conditions sanitaires, ont clarifié les termes d'un débat qui restait encore très incertain à la date des auditions organisées par la commission des Lois.

Tous ces sujets, et d'autres encore, sont donc abordés successivement dans la présentation, ci-après, des cinq séquences de travail auxquels ils ont donné lieu.

\*

Cette présentation n'épuise pas le champ du travail accompli puisque, conformément aux décisions prises le 2 avril, ont également été mis en place un dispositif de suivi des vingt ordonnances prises en application de la loi ordinaire du 23 mars 2020 qui touchent aux compétences de la commission des Lois <sup>(1)</sup> et un

---

(1) Fascicule 1 annexé sur le suivi des ordonnances.



recensement des questions prioritaires de constitutionnalité dont le régime a été modifié par la loi organique du même jour <sup>(1)</sup>.

La restitution de l'ensemble de ces travaux intervient à un moment charnière, alors que s'organise la reprise progressive de l'activité parlementaire conformément au plan récemment défini par le Bureau, approuvé par la Conférence des Présidents et communiqué à l'ensemble des députés. Un retour à la normale qui est bien sûr lié, dans ses modalités, à une atténuation de la menace épidémiologique, et qui est donc infiniment souhaitable.

\* \*

\*

---

(1) Fascicule 2 annexé sur le suivi des QPC.



## SÉQUENCE DE TRAVAIL N° 1

### L'UTILISATION DES DONNÉES NUMÉRIQUES

SEMAINE DU 6 AVRIL 2020

<h4>LE CONTEXTE</h4>
----------------------

➤ **L'identification des personnes contaminées pour lutter contre l'épidémie :**

Le virus Covid-19 est à la fois sévère et très transmissible. Depuis le début de la crise sanitaire, l'identification des porteurs du virus repose sur des équipes sanitaires qui, sur le fondement des informations transmises par les patients, tentent d'alerter les personnes avec lesquelles ils ont été en contact.

Cette méthode, aussi importante soit-elle, ne permet toutefois pas d'assurer l'exhaustivité des données collectées, ni une prévention suffisamment rapide. En réponse à des épidémies passées, certains pays, principalement en Asie, ont donc développé des outils numériques permettant de systématiser le retraçage des contacts. La gravité de la crise sanitaire actuelle et la nécessité d'élaborer des stratégies de confinement ont conduit de plus en plus d'États à mettre en œuvre ou à étudier de tels outils, notamment en Europe.

➤ **Deux types de techniques existent :**

– **la localisation individuelle** est principalement utilisée au Moyen-Orient et en Asie, le cas échéant sur la base du volontariat (par exemple à Singapour). Les données collectées peuvent reposer sur la localisation GPS (Israël ou Chine) ou des contacts détectés par Bluetooth (Singapour). Ces données peuvent être utilisées pour alerter sur le risque de contamination, recommander ou imposer des mises en quarantaine, voire en contrôler le respect. Des sites étatiques peuvent également rendre publique la localisation de nouveaux cas afin que ces lieux soient évités par la population (par exemple en Corée du Sud). Plusieurs techniques peuvent également être combinées : la Pologne utilise une application associant géolocalisation et reconnaissance faciale pour contrôler les mesures de quarantaine auxquelles sont soumises les personnes rentrant de l'étranger ;

– **la localisation collective** est, quant à elle, utilisée par de nombreux pays, notamment en Europe. Des données de localisation sont transmises par les opérateurs de télécommunication de manière anonymisée afin de surveiller les déplacements des personnes et s'assurer du respect du confinement (par exemple en Italie, en Autriche, en Allemagne, en Belgique et au Royaume-Uni). L'objectif est de permettre la réalisation d'études épidémiologiques permettant de mieux anticiper la propagation du virus et les besoins sanitaires.

**En France**, cette dernière technique a été utilisée : Orange a eu recours à l'application Fluxvision pour déterminer les déplacements de ses abonnés lors de la mise en place du confinement. Selon l'opérateur, 1,2 million de Franciliens auraient quitté l'Ile-de-France entre le 13 et le 20 mars. Ces données ont été transmises à l'AP-HP, au Samu et à l'Inserm.

Par ailleurs, **de nombreux autres acteurs développent leurs propres outils**, qu'il s'agisse de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) avec *Waze for Covid-19*, d'équipes de chercheurs (par exemple, *Safe Path* développé par le Massachusetts institute of technology et Harvard) ou d'acteurs économiques comme les GAFAs<sup>(1)</sup>.

➤ **Des débats en cours sur l'opportunité de développer l'application « StopCovid » au regard des libertés individuelles :**

Le Comité « analyse, recherche et expertise » (CARE), organe indépendant institué le 24 mars 2020 pour éclairer les pouvoirs publics sur les actions à mettre en œuvre face à la crise sanitaire, a été chargé par le Président de la République d'évaluer l'opportunité de mettre en œuvre **une application de traçage des contacts, baptisée « StopCovid »**.

L'analyse des données personnelles peut, en effet, représenter une ressource supplémentaire dans la lutte contre l'épidémie, en particulier dans la perspective du déconfinement à venir. **Elle pose néanmoins des questions au regard du respect des libertés individuelles, des garanties apportées aux personnes concernées et de son efficacité pour prévenir effectivement les contaminations.**

Ce sujet se situant au cœur des compétences de la commission des Lois, il a été décidé que celle-ci lui consacrerait sa première séquence de travail. Cette problématique a également été abordée, la semaine suivante, dans le cours des travaux de la mission d'information mise en place par la Conférence des Présidents sur l'impact, la gestion et les conséquences de l'épidémie.

<b>LES AUDITIONS</b>
----------------------

La Commission a successivement auditionné, les 8 et 9 avril, en visioconférence :

– Mme Marie-Laure Denis, Présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), ainsi que MM. Jean Lessi, Secrétaire général, et Gwendal Le Grand, Secrétaire général adjoint ;

– M. Simon Cauchemez, responsable de l'unité de modélisation mathématique des maladies infectieuses (Institut Pasteur) ;

---

(1) Par exemple, Google et Apple ont annoncé, le 10 avril dernier, travailler conjointement à une application de traçage reposant sur la technologie Bluetooth.

– et, concluant ses travaux, M. Cédric O, 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.

➤ **Un cadre juridique pouvant permettre l’utilisation des données personnelles :**

Ont été abordés, au cours des auditions, les **deux principaux textes** qui s’appliquent en matière de collecte et d’exploitation des données personnelles, notamment de localisation :

– **la directive dite « e-privacy »** du 12 juillet 2002 sur la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (2002/58), qui prévoit que le traitement des données de localisation est soumis au consentement des personnes sauf en cas d’anonymisation. Toute dérogation, justifiée notamment par la « sécurité publique », doit être prévue par une mesure législative ;

– **le règlement général sur la protection des données (RGPD)** du 23 mai 2018 (2016/679), applicable aux autres techniques de localisation comme le retraçage des contacts par la technologie Bluetooth qui conditionne l’exploitation des données personnelles au consentement des personnes concernées ou à leur anonymisation.

La présidente de la CNIL a considéré qu’une application numérique comme StopCovid serait soumise, au regard de ces textes, au respect des **trois principes suivants** : ses finalités devront être précisément définies et limitées ; le traitement des données de localisation devra être adéquat, nécessaire et proportionné ; sa mise en œuvre devra être réellement utile et non relever d’une solution de confort.

Par ailleurs, **les données ne devront être conservées que temporairement** (c’est-à-dire être détruites sitôt la crise terminée ou à tout le moins n’être conservées, durant un temps limité et de façon protégée, que pour servir des finalités complémentaires : recherche, gestion de contentieux, etc.) et respecter **un objectif de « minimisation »** des informations transmises (en recourant, par exemple, à la pseudonymisation par l’association des données collectées à identifiant unique créé lors de l’installation de l’application plutôt qu’à des informations nominatives). Leur transmission serait conditionnée au **consentement des utilisateurs**, au sens du RGPD (soit un consentement éclairé par une information précise, univoque et libre et sans aucune contrepartie). Leur stockage pourrait, de préférence, intervenir directement sur le terminal de l’utilisateur. Enfin, le dispositif devra respecter **le principe de transparence, assurer la sécurité des données et respecter le droit des personnes**.

Si le Gouvernement souhaitait déroger à l’une de ces obligations <sup>(1)</sup>, par exemple pour rendre l’application obligatoire, il devrait recourir à une mesure

---

(1) *Le RGPD permet des dérogations, notamment en cas de crise sanitaire. L’article 67 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés prévoit, à ce titre, que les traitements de données*

législative et démontrer qu'un tel dispositif est nécessaire, proportionnel et provisoire.

➤ **Les caractéristiques de l'application StopCovid connues à ce jour**

Lors de son audition le 9 avril dernier, le ministre a présenté les grandes lignes du projet d'application numérique en développement :

– celle-ci ne vise pas à permettre le « tracking » des personnes par l'exploitation de leurs données de localisation GPS, mais **le « tracing » de celles avec lesquelles elles ont été en contact via la technologie Bluetooth ;**

– le téléchargement de l'application sera volontaire, tout comme l'activation du Bluetooth lors des déplacements. **Le consentement de l'utilisateur sera donc au cœur de son fonctionnement ;**

– les données collectées respecteront le principe de minimisation : elles ne retraceront qu'un **historique de proximité** entre des personnes équipées de l'application, auquel personne n'aura accès, pas même le propriétaire du téléphone. Par ailleurs, chaque utilisateur disposera d'un nom de code (ou pseudo) permettant de préserver son **anonymat ;**

– si un utilisateur est testé positif au Covid-19, il aura la possibilité de le déclarer dans l'application <sup>(1)</sup>. Les personnes avec lesquelles il a été en contact recevront alors une notification qui les invitera à se faire tester. Elles n'auront pas la possibilité de connaître l'identité de la personne les ayant contaminées, et **nul n'aura accès à la liste des personnes contaminées ;**

– cette application est développée dans le cadre d'un projet plus large, piloté par la France, l'Allemagne et la Suisse : **le Pan-european privacy preserving proximity tracing**. Ce dernier doit garantir le respect du niveau élevé de protection des données personnelles défini par le RGPD tout en permettant l'interopérabilité des applications européennes ;

– les équipes chargées de son développement sont constituées des personnels de l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (INRIA) et de développeurs, issus de grandes entreprises comme de start-ups, sur la base du volontariat et à titre gratuit. Aucune entreprise privée n'est associée. Une fois créée, l'application sera disponible en *open source* afin que chacun puisse y accéder et l'analyser ;

– enfin, cette application devra s'inscrire dans la stratégie globale de déconfinement, annoncée par le Président de la République le 13 avril.

---

*à caractère personnel dans le domaine de la santé mis en œuvre par les organismes chargés d'une mission de service public, pris après avis de la CNIL, ayant pour seule finalité de répondre, en cas de situation d'urgence, à une alerte sanitaire et d'en gérer les suites ne sont soumis qu'à l'obligation de procéder à une analyse d'impact relative à la protection des données et à l'avis de la CNIL.*

(1) Par le biais de l'intervention d'un professionnel de santé de façon à éviter des déclarations frauduleuses et malintentionnées.

➤ **Les avantages et les limites du recours à une application de traçage des contacts :**

Le développement de l'application StopCovid présente des avantages qui justifient qu'un grand nombre d'acteurs, au-delà de la France, s'intéressent à cette technologie. Il soulève, toutefois, des questions politiques, éthiques et techniques.

**Les avantages** mis en exergue lors des auditions reposent principalement sur le fait que :

– les caractéristiques de l'application en feront un outil le plus respectueux possible des libertés individuelles (l'utilisation du Bluetooth présente moins de risques de sécurité que celle du Wifi et est moins intrusive que la localisation GPS), tout en permettant une plus grande réactivité dans la prévention de la diffusion de l'épidémie ;

– l'application sera simple d'utilisation afin d'être accessible aux personnes en situation de handicap et à celles qui connaissent des difficultés avec le numérique ;

– mise en œuvre dans le cadre d'une stratégie plus globale de déconfinement, elle permettra, selon Simon Cauchemez, de mieux cibler les restrictions de déplacements et servira la poursuite des études épidémiologiques pour ajuster la réponse sanitaire à la crise ;

– cette application illustre également la capacité des États européens à collaborer en faveur du développement d'un bien commun numérique, porteur de valeurs, que l'Europe pourrait mettre à la disposition d'autres pays.

**Des limites** ont aussi été mises en exergue au cours des auditions.

**D'un point de vue politique et éthique :**

– de nombreux exemples internationaux illustrent les dérives qui peuvent résulter, du point de vue du respect de la vie privée, du recours aux outils numériques. Le cadre européen et les options retenues par le Gouvernement apportent toutefois d'importantes garanties ;

– la recrudescence de l'épidémie dans certains pays ayant mis en place des applications de même nature doit conduire à la prudence : il n'y a pas de « solutionnisme technologique ». Une telle application ne peut être qu'un outil parmi d'autres. Or, sa mise en place pourrait entraîner un relâchement de pratiques efficaces, comme la distanciation sociale et les gestes barrière ;

– il faut que les citoyens aient confiance en l'outil proposé par le Gouvernement afin qu'ils l'adoptent de façon suffisamment massive pour en assurer l'efficacité sanitaire.

### **D'un point de vue technologique :**

– la technologie Bluetooth n'a pas été conçue pour mesurer des distances et sa fiabilité dépend des situations et des conditions dans lesquelles elle est utilisée ;

– des failles de sécurité et des problèmes de mises à jour sont possibles ;

– la fracture numérique constitue un obstacle au déploiement de l'application et à l'égalité d'accès à cet outil : le taux de pénétration des smartphones dans la population française est de 77 % – 40 % chez les plus de soixante ans ; 13 millions de personnes connaissent des difficultés avec le maniement des outils numériques, qu'elles aient ou non un smartphone. En réponse, le Gouvernement envisagerait un équipement spécifique pour ces personnes qui n'a pas été détaillé à ce stade. Par ailleurs, dans les zones blanches, les personnes concernées ne pourront ni envoyer, ni recevoir d'alertes ;

– le délai pour développer cet outil est estimé entre trois et six semaines, sans garantie de résultats tant les contraintes techniques et juridiques sont importantes ;

– dans des pays ayant mis en œuvre de telles applications plus précocement (par exemple, Singapour), le traitement des données collectées consiste, encore à ce jour, à vérifier la concordance entre les données recueillies par son intermédiaire et celles saisies manuellement par des agents des services sanitaires. La reconstitution des parcours repose donc majoritairement sur ces derniers. De même, l'exemple de la Corée du Sud montre, selon le ministre, que « *sa force principale pour endiguer l'épidémie réside dans l'armée de personnes qui retracent, grâce à des appels téléphoniques, les cas contacts dans des fichiers Excel et dans sa capacité à identifier les lieux par lesquels les malades sont passés pour les désinfecter.* »

### **D'un point de vue épidémiologique :**

– la prévalence de l'épidémie doit d'abord avoir baissé dans des proportions significatives pour que le recours à l'application soit pertinent ;

– la notion de contact fait l'objet de discussions entre épidémiologistes (notamment pour déterminer la distance et le temps nécessaires pour considérer qu'un contact a eu lieu). Or, le degré de précision de la technologie Bluetooth ne correspondra peut-être pas à cette notion. Par ailleurs, un contact ne signifie pas qu'il y ait nécessairement eu contamination ;

– comme l'a rappelé Simon Cauchemez, le Covid-19 se caractérise par une très forte proportion de personnes infectées ne présentant pas de symptômes, mais aussi par une transmission susceptible de démarrer avant le début des symptômes. Par conséquent, beaucoup de personnes contaminées pourraient ne pas être identifiées et prises en compte par l'application ;

– il faudra accompagner, le cas échéant, le déploiement de l'application par celui d'équipes sanitaires chargées d'enquêtes épidémiologiques sur le terrain.



## OBSERVATIONS

Les commissaires aux Lois ont posé 54 questions au cours de ces trois auditions. Ils ont été pleinement informés des caractéristiques techniques du dispositif envisagé et ont notamment relevé :

- **la prudence des intervenants** sur la capacité à développer, dans un temps restreint, une application à la fois utile pour lutter contre l'épidémie et respectueuse du cadre juridique en vigueur en matière de protection des données personnelles ;

- le caractère décisif qu'aura **la confiance** que les citoyens accorderont à cet outil pour assurer sa diffusion la plus large possible et son efficacité : à ce titre, les débats actuels, au Parlement comme dans la société civile, sont utiles pour faire connaître le projet du Gouvernement et les garanties qui seront apportées aux utilisateurs de l'application ;

- la nécessité que le déploiement de l'application s'accompagne d'un suivi précis de l'épidémie pour garantir son utilité, la tenue prochaine d'un **débat public au Parlement** et les travaux parlementaires en cours y concourant ;

- le fait que c'est seulement lorsque la vague épidémique sera passée et que la stratégie consistant à multiplier les tests pour identifier les derniers cas pourra être mise en œuvre que l'utilisation d'un outil numérique prendra son sens.

Ils ont insisté :

- sur le principe du **consentement** qui doit être librement donné et en connaissance de cause, sur la **non conservation des données recueillies** et le respect de **l'anonymat** : l'enjeu a été jugé majeur pour les libertés individuelles ;

- sur la nécessité de prévoir **un accompagnement** pour les personnes qui ne pourront accéder à cette application du fait d'un défaut d'équipement ou de connaissances numériques ;

- de manière plus générale sur la **vigilance renforcée** dont doivent faire preuve les pouvoirs publics et les autorités de régulation - au premier rang desquelles la CNIL - face au recours croissant à de nombreux outils numériques, en matière épidémiologique et au-delà dans le cadre du télétravail, des téléconsultations médicales, de la continuité scolaire, etc.

**Liens vers le compte rendu des auditions :**

<http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cloi/19-20/c1920051.asp>

<http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cloi/19-20/c1920052.asp>



## SÉQUENCE DE TRAVAIL N° 2

### LES RISQUES EN MILIEU CARCÉRAL

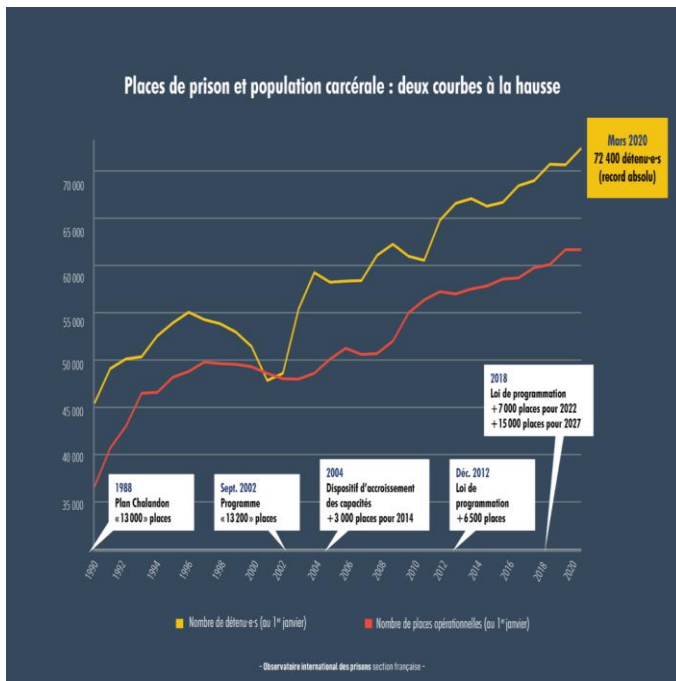
SEMAINE DU 13 AVRIL 2020

#### LE CONTEXTE

Le Covid-19 est très contagieux. Le combattre suppose la mise en œuvre d'une **distanciation sociale** et de **gestes barrières**. Dès lors, sont particulièrement exposés les lieux réunissant un grand nombre de personnes dans des conditions de proximité. Le milieu carcéral a été d'emblée identifié comme un environnement à risque, d'autant que l'**accompagnement médical des détenus** n'est pas dimensionné pour la prise en charge d'une épidémie.

La **question de la sécurité des personnes** – détenus, personnels de l'administration pénitentiaire, avocats, visiteurs – a donc été posée. Le recul de la population carcérale intervenu au cours des dernières semaines a apporté des réponses, sans résorber toutes les difficultés.

#### ➤ Une surpopulation carcérale chronique :



Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, les prisons françaises accueillent **70 651 détenus pour 61 080 places opérationnelles**.

Le taux d'occupation des établissements pour peines était de **116 %** ; celui des maisons d'arrêt de **138 %**. 38 684 personnes étaient détenues dans des quartiers ou établissements occupés à plus de 120 %.

Cette surpopulation rend impossible l'**encellulement individuel**, pourtant inscrit dans la loi depuis 1875 et figurant parmi les principes du code de procédure pénale. Elle contraint au **partage des cellules** entre plusieurs détenus, voire à l'utilisation de dortoirs de six à huit lits.

➤ **Le recul de la population carcérale durant l'état d'urgence sanitaire :**

Les flux « entrants » et « sortants » ont évolué, en premier lieu en raison d'une **diminution considérable de l'activité judiciaire** durant la crise sanitaire :

– le ralentissement de l'activité de jugement des tribunaux a freiné les **placements sous mandat de dépôt des personnes condamnées** ;

– certains instruments dont disposent les juges de l'application des peines, en ce qui concerne l'**exécution des peines** et leur **aménagement**, ont été rendus inaccessibles (il en va ainsi du placement sous surveillance électronique, l'épidémie ayant suspendu les opérations de pose de l'appareil). Par ailleurs, la rencontre entre magistrats et justiciables est devenue difficile, sinon impossible ;

– les **détentions provisoires** <sup>(1)</sup> se sont heurtées à trois difficultés : la complication des extractions judiciaires pour le **jugement des demandes de mise en liberté ou de prolongation** de la détention provisoire ; l'**arrêt des actes d'instruction** durant la période de confinement, qui implique que la détention provisoire s'écoule sans permettre de mener à bien l'enquête sur les faits poursuivis ; la **réunion difficile de la formation de jugement**, voire la tenue impossible d'un procès d'assises, si la durée de détention provisoire parvient à son terme, au risque de devoir libérer un individu à la dangerosité certaine.

Par ailleurs, le Gouvernement a desserré les contraintes rencontrées par les établissements pénitentiaires à travers l'**ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 et la circulaire du 26 mars 2020**.

L'article 11 de la **loi du 23 mars 2020** d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 l'a autorisé, en effet, à édicter par ordonnance les mesures adaptant les règles relatives :

– « *aux **délais de procédure** et de jugement, à la **publicité des audiences** et à leur tenue, au recours à la **visioconférence** et aux modalités de saisine de la juridiction et d'organisation du **contradictoire*** » ;

– 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'audiencement, 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* » ;

---

(1) Limitées par la loi à une durée maximale variant de 4 à 30 mois suivant les circonstances pour les délits, et de 1 à 5 ans pour les crimes, elles sont ordonnées et renouvelées par le juge des libertés et de la détention par périodes maximales successives de quatre mois pour les délits et de six mois pour les crimes. Le détenu peut toujours demander la mainlevée de la mesure.

– « à l'exécution et l'application des peines privatives de liberté pour **assouplir** les modalités d'affectation des détenus dans les établissements pénitentiaires ainsi que les modalités d'exécution des fins de peine ».

L'**ordonnance du 25 mars 2020** a mis en œuvre ces habilitations en prévoyant, **jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la cessation de l'état d'urgence sanitaire**, un certain nombre de mesures dérogatoires :

– la **généralisation des procédures à distance et à huis clos** ;

– la **prolongation de plein droit** des détentions provisoires pour deux à six mois et l'extension d'un mois du délai imparti à la chambre de l'instruction pour connaître en appel de tous les recours en matière de détention provisoire. La circulaire d'application du 26 mars 2020 insiste sur le fait que cette prolongation ne nécessite **ni audience, ni débat contradictoire** ;

– la **facilitation des procédures** permettant la libération anticipée des personnes condamnées et la possibilité d'une **réduction de peine supplémentaire de deux mois**.

Au final, **le nombre de détenus a diminué de 9 923 personnes** – dont un tiers de prévenus – entre le 16 mars et le 13 avril. Le taux d'occupation des prisons est revenu à 103 % en moyenne.

## LES AUDITIONS

Engagée depuis le début de la législature sur la question de la détention, la commission des Lois a naturellement fait le choix de lui consacrer une séquence de travail à part entière dans le contexte épidémiologique. Elle a ainsi successivement auditionné, les 15 et 16 avril, en visioconférence :

– M. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire ;

– M. Jimmy Delliste, directeur du centre pénitentiaire de Fresnes ;

– Mme Adeline Hazan, contrôleure générale des lieux de privation de liberté ;

– Mme Catherine Pignon, directrice des affaires criminelles et des grâces (DACG) ;

– en audition conjointe, M. Marc Cimamonti, procureur général près la cour d'appel de Versailles, et Mme Cécile Dangles, première vice-présidente chargée de l'application des peines au tribunal judiciaire de Lille ;

– M<sup>e</sup> Christian Saint-Palais, avocat au barreau de Paris, président de l'association des avocats pénalistes.

➤ **Une propagation de l'épidémie plutôt maîtrisée en milieu carcéral :**

Le directeur de l'administration pénitentiaire a indiqué que, à la date du 14 avril 2020, 1 893 agents avaient signalé des symptômes évocateurs du Covid-19, 204 ont été testés positifs, 1 330 détenus ont fait état de symptômes et 76 ont été testés positifs. À cette même date, 65 agents étaient encore positifs à la maladie et 465 présentaient des symptômes ; 34 détenus étaient positifs et 433 présentaient des symptômes. Un surveillant d'Orléans-Saran et un détenu de Fresnes ont perdu la vie du fait de la maladie.

➤ **L'instauration de mesures sanitaires en milieu carcéral :**

Il a été rappelé que, dès le mois de février, la direction de l'administration pénitentiaire et les établissements ont mis en œuvre des mesures de précaution afin de limiter les risques de propagation du virus en détention et envisagé un plan de continuation de l'activité.

**Les principales mesures ont été les suivantes :**

- aménagement puis suspension des parloirs ;
- **limitation des contacts et regroupements** : aménagement puis suspension des activités sportives, socio-culturelles et culturelles collectives ; organisation des promenades en groupes restreints ;
- mise à disposition de 2 500 litres de **gel hydroalcoolique** chaque semaine aux établissements pénitentiaires ;
- distribution de 200 000 **masques de protection** aux établissements dès le 28 mars ; 300 000 masques supplémentaires devraient avoir été fournis aux directions interrégionales à la mi-avril. Ces masques sont d'abord destinés aux personnels en contact direct et prolongé avec la population pénale mais le directeur de l'administration pénitentiaire a indiqué qu'il souhaitait pourvoir également aux besoins des autres personnels et à terme des détenus et des intervenants extérieurs ;
- mise en place de dix **ateliers pénitentiaires fabriquant des masques lavables et réutilisables** (6 000 unités produites par jour) ;
- comme l'a rappelé le directeur du centre pénitentiaire de Fresnes les **fouilles des détenus et des cellules** ont été maintenues en prévoyant des procédures adaptées et en assurant l'équipement du personnel par un masque et des gants de protection.

En sus de ces mesures sanitaires, pour limiter les conséquences du confinement sur la vie des personnes détenues, l'administration a instauré la **gratuité de la télévision** et distribué des **crédits téléphoniques** de 20 euros en mars et de 40 euros en avril (ce qui correspond à environ onze heures d'appel vers un poste fixe). Elle a également assuré un soutien financier supplémentaire aux détenus indigents.

### **Ces mesures sanitaires se sont heurtées à des limites :**

– certaines, notamment la **suspension des parloirs**, ont suscité des inquiétudes et, dans certains cas des incidents, en particulier des mutineries à Uzerche et à Remire-Montjoly ;

– la **mise à disposition des masques et matériels de protection** demeure un sujet de préoccupation, notamment pour les rencontres entre une personne détenue et son avocat afin de garantir des conditions sanitaires protectrices ;

– le **respect des gestes barrières et des mesures de précaution sanitaires** est plus ou moins aisé selon les établissements, plusieurs alertes ayant été formulées quant à la situation de certaines maisons d'arrêt. L'absence de douches dans les cellules ou l'existence de dortoirs sont autant de situations problématiques. De ce point de vue, la contrôleure générale des lieux de privation de liberté a rappelé que 1 500 détenus sont encore contraints de dormir sur un matelas au sol ;

– plusieurs intervenants ont souligné l'**angoisse ressentie par les détenus** face aux risques sanitaires encourus en prison et aux conséquences du confinement de la population générale, notamment sur le maintien des liens personnels et familiaux. Selon M<sup>e</sup> Christian Saint-Palais, cette angoisse se double d'une inquiétude quant au déroulement des procès et à la rapidité des procédures judiciaires.

### ➤ **L'adaptation de l'activité des juridictions :**

La directrice des affaires criminelles et des grâces a précisé que « *les plans de continuité d'activité des juridictions, déclenchés à partir du 16 mars dernier, conduisent la justice pénale à privilégier le traitement des contentieux urgents et essentiels. Par rapport à l'année dernière, l'activité des tribunaux correctionnels a baissé de près de 80 % pour les jugements rendus sur le fond* ».

Cette réduction de l'activité des juridictions va de pair avec celle des forces de l'ordre ; selon M. Marc Cimamonti, procureur général près la cour d'appel de Versailles, la diminution du nombre de gardes à vue et de déferrements atteindrait 50 à 60 % depuis le début du confinement.

La situation sanitaire se traduit également par le développement du télétravail et par une moindre présence des magistrats et personnels de justice. Selon Mme Catherine Pignon, durant le confinement, **la présence physique des magistrats et des fonctionnaires a parfois été réduite jusqu'à seulement 10 % de l'effectif dans certains ressorts**. M. Marc Cimamonti estime qu'1/6<sup>e</sup> des magistrats du parquet sont mobilisés pour le plan de continuation de l'activité. Mme Cécile Dangles, première vice-présidente chargée de l'application des peines au tribunal judiciaire de Lille, a souligné que **le travail des fonctionnaires du greffe, dont 20 % sont présents, ne peut s'effectuer à distance** et peine donc à s'adapter à ces circonstances.

Cela a conduit au **développement de la visioconférence**, notamment pour la tenue des audiences indispensables, en hausse de 70 %.

M<sup>e</sup> Christian Saint-Palais a mis l'accent sur les limites de cette méthode en insistant sur « *l'exigence selon laquelle celui qui est jugé fait face à ses juges tandis que les juges sont en présence de celui qu'ils vont éventuellement condamner afin d'entendre sa défense* ». Il a également mis en avant les difficultés rencontrées par les avocats, rappelant que l'urgence sanitaire et l'adaptation du travail des juridictions ne doivent en aucun cas nuire à la garantie des droits de la défense, de la confidentialité et du principe du contradictoire.

### ➤ **Les réponses apportées par les juridictions :**

Cette activité réduite et l'objectif de limitation de la population carcérale sont à l'origine de **problématiques juridiques** qui sont ressorties des auditions et qui, de fait, ont conduit à mettre en œuvre des **mesures d'adaptation** :

– la **poursuite de l'activité pénale urgente** : la situation d'urgence sanitaire a incité les juridictions à recentrer leur activité autour des contentieux les plus graves et de priorités telles que la criminalité organisée, les atteintes aux personnes (en particulier les violences familiales) et les violations des mesures liées à l'état d'urgence sanitaire (quatre-vingt-dix poursuites pour violation réitérée du confinement sont par exemple en cours) ;

– l'**adaptation du travail des juridictions**, l'urgence sanitaire impliquant une priorisation des situations. Selon Mme Cécile Dangles, pour les peines exécutées en milieu ouvert, seules les violations graves devant conduire à la réincarcération d'un condamné font l'objet d'un traitement. En milieu fermé, une attention prioritaire est accordée aux centres de semi-liberté, souvent vétustes, où les allers-retours suscitent des risques de contamination. M. Marc Cimamonti a regretté l'impossible suivi des assignations à domicile ;

– la **facilitation des procédures** permettant la libération anticipée des personnes condamnées et la possibilité d'une **réduction supplémentaire de peine de deux mois** : ces mesures ont été présentées comme de bon sens et parfois même jugées insuffisantes, plusieurs intervenants ayant réclamé leur élargissement. Mme Cécile Dangles a toutefois observé qu'elles n'étaient pas appliquées de la même façon dans toutes les juridictions ;

– la **prolongation de plein droit des détentions provisoires** : Mme Catherine Pignon a estimé que cette mesure était justifiée par un ralentissement des investigations conduites au cours de la période de confinement. Elle a néanmoins été critiquée par plusieurs intervenants, notamment Mme Adeline Hazan pour qui « *il est inacceptable que cela concerne tous les mandats sans distinction et qu'un*



*mandat de dépôt puisse ainsi être prorogé sans aucune comparution devant le juge ».*

## OBSERVATIONS

Les membres de la Commission ont rendu hommage, de façon unanime, au professionnalisme et au dévouement des personnels pénitentiaires, considérant que leur travail et leur engagement ont permis de contenir les risques sanitaires.

### **Au-delà, les auditions ont fait ressortir :**

→ la nécessité d'**assurer la sécurité des différents intervenants de la chaîne pénale** en assurant la distribution de matériels de protection et le respect des gestes barrières, tant dans les juridictions que dans les prisons ;

→ l'importance d'une **démarche concertée** entre les magistrats du siège et du parquet pour le bon fonctionnement de la justice durant cette période, mais aussi avec les autres intervenants de la chaîne pénale (administration pénitentiaire, avocats) pour maintenir le lien de confiance entre les citoyens et l'institution judiciaire ;

→ la **satisfaction générale** des personnes auditionnées devant la majorité des mesures prises pour la gestion de la crise, notamment **l'aménagement des audiences et les décisions permettant la réduction de la population carcérale**. Une interrogation est cependant apparue à propos de la propension importante des parquets à interjeter appel sur les décisions de remise en liberté prononcées par les juges de la liberté et de la détention, **référé-détention** qui aboutissent à un maintien en prison pour quarante jours <sup>(1)</sup> ;

→ la difficulté pour les juges de l'application des peines d'endosser la responsabilité politique de la limitation de la population carcérale, Mme Cécile Dangles suggérant une action du Parlement en ce sens à travers une **loi d'amnistie** à l'issue du confinement pour faciliter l'apurement du stock de dossiers et permettre le retour à un fonctionnement normal ;

→ la nécessité d'une réflexion approfondie sur les logiques et les conditions d'incarcération après la période de confinement, conduisant à une interrogation quant à la **pertinence des courtes peines d'emprisonnement** qui ne permettraient pas une prévention de la récidive et auraient un fort effet désocialisant. A également été évoquée l'amélioration des **parcours d'exécution des peines** qui devraient intégrer davantage la perspective de la réinsertion.

---

(1) *L'article 187-3 du code de procédure pénale permet au procureur de la République de faire appel d'une ordonnance de mise en liberté, et de joindre à cet appel un référé-détention adressé au premier président de la cour d'appel pour lui donner un effet suspensif. Le justiciable demeure emprisonné jusqu'à la décision de la chambre de l'instruction qui se prononce dans les dix jours de l'appel en temps normal, mais dans les quarante jours pendant l'état d'urgence sanitaire.*

**Les commissaires aux Lois ont insisté, au cours de ces auditions :**

→ sur la nécessité de **relancer l'activité des tribunaux** en permettant la tenue d'audiences plus nombreuses, dans le respect toutefois des gestes barrières ;

→ sur l'impérative **poursuite de la régulation de la population carcérale** et sur la nécessité, une fois l'état d'urgence sanitaire levé, de maintenir un taux d'occupation des prisons compatible avec l'objectif de l'encellulement individuel. Les décisions de libération devront continuer à être prises au cas par cas, en prenant garde à la situation de détenus identifiés comme radicalisés ou susceptible de réitérer dans le contexte du confinement – cas notamment des auteurs de violences conjugales ;

→ sur les **modalités de reprise de l'activité des juridictions** et de traitement des affaires en attente, une fois l'état d'urgence sanitaire levé.

**La prolongation de plein droit des détentions provisoires a été fortement critiquée**, plusieurs commissaires considérant que l'extension de la limite prévue par la loi était légitime, mais que **la décision de maintien en détention ne saurait procéder que de la décision d'un magistrat du siège** sur le fondement des circonstances de l'espèce et dans le respect du principe du contradictoire.

De manière plus générale il est ressorti des auditions que la question de la détention devrait être abordée, demain, dans une perspective renouvelée. La crise épidémiologique ne pourra être, en l'espèce, une simple parenthèse. Dès le 20 avril la présidente de la commission des Lois a d'ailleurs écrit à la garde des Sceaux dans les termes suivants : *« Il conviendra de faire preuve d'une grande vigilance, à l'issue de la crise sanitaire, pour que la reprise de l'activité des juridictions et le jugement des dossiers en attente ne se traduisent pas par une résurgence excessive des incarcérations. La commission des Lois vous donne d'ores et déjà rendez-vous dans les prochaines semaines pour que vous veniez exposer devant ses membres les moyens à mettre en œuvre afin de garantir de façon pérenne ce taux d'occupation de nos établissements pénitentiaires, seul à même de garantir la dignité des personnes incarcérées ».*

**Liens vers le compte rendu des auditions :**

[http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion\\_lois/115cion\\_lois1920053\\_compte-rendu.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_lois/115cion_lois1920053_compte-rendu.pdf)

[http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion\\_lois/115cion\\_lois1920054\\_compte-rendu.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_lois/115cion_lois1920054_compte-rendu.pdf)

## SÉQUENCE DE TRAVAIL N° 3

### LES ENJEUX DE LA SÉCURITÉ

SEMAINE DU 20 AVRIL 2020

<h4>LE CONTEXTE</h4>
----------------------

L'action des forces de l'ordre durant l'état d'urgence sanitaire s'est développée dans un contexte particulier : celui du confinement, en vigueur sur l'ensemble du territoire depuis le 17 mars 2020 et prolongé jusqu'au 11 mai.

Cet encadrement de la liberté d'aller et venir des Français a été précisé, en particulier, par l'article 3 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures nécessaires pour faire face au covid-19. L'interdiction des déplacements de personnes hors de leur domicile ne connaît que quelques exceptions limitativement énumérées :

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

- déplacements pour des achats de fournitures nécessaires à l'activité professionnelle ou de première nécessité dans des établissements dont les activités demeurent autorisées ;

- déplacements pour motifs de santé à l'exception des consultations et soins pouvant être assurés à distance et, sauf pour les patients atteints d'une affection de longue durée, de ceux qui peuvent être différés ;

- déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance des personnes vulnérables et pour la garde d'enfants ;

- déplacements brefs, dans la limite d'une heure quotidienne et dans un rayon d'un kilomètre autour du domicile, liés soit à l'activité physique individuelle des personnes soit à la promenade avec les seules personnes regroupées dans un même domicile, soit aux besoins des animaux de compagnie ;

- déplacements résultant d'une obligation de présentation aux services de police ou de gendarmerie nationales ou à tout autre service ou professionnel, imposée par l'autorité de police administrative ou l'autorité judiciaire ;

- déplacements résultant d'une convocation émanant d'une juridiction administrative ou de l'autorité judiciaire ;

- déplacements aux seules fins de participer à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative et dans les conditions qu'elle précise.

**Les forces de l'ordre ont été pleinement mobilisées pour assurer le respect de ces prescriptions. Il leur a été demandé de le faire avec discernement. Peu d'anomalies graves ont été constatées lors des verbalisations.**

Dans le même temps les forces de l'ordre ont été conduites à ne pas délaissé le terrain de la lutte contre l'insécurité. De manière générale, néanmoins, la délinquance a baissé durant le confinement (en particulier le trafic de drogue et les cambriolages), malgré des violences urbaines sporadiques et, surtout, des violences intrafamiliales en recrudescence.

## LES AUDITIONS

La Commission a souhaité faire le point sur les questions de sécurité dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire. Elle a ainsi successivement auditionné, le 22 avril, en visioconférence :

– MM. Frédéric Veaux, directeur général de la police nationale, et Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale ;

– MM. Alexandre Touvet, représentant de l'Association des maires de France (AMF) au sein de la Commission consultative des polices municipales, Gaël Perdriau, président de la commission « Sécurité » de l'association France urbaine et Frédéric Gauthey, président du Groupement des entreprises de sécurité.

### ➤ La protection des policiers et des gendarmes

La protection des policiers et des gendarmes a été longuement évoquée au cours de l'audition des deux directeurs généraux. La doctrine mise en œuvre a consisté à insister sur les gestes barrières et à prévoir le port d'un dispositif de protection uniquement en cas de contact avec une personne qui présente des symptômes du Covid-19.

Au 21 avril la gendarmerie avait reçu 2,25 millions de masques, ce qui a permis d'en disposer dans toutes les brigades mais aussi de constituer des stocks. Des équipements alternatifs ont été étudiés : 48 250 visières en plexiglas, qui couvrent les yeux, le nez et la bouche, ont été distribuées. Au 16 avril, 1,557 million de masques chirurgicaux ont été distribués dans la police nationale et 42 337 lunettes.

Tous les véhicules disposent d'un kit de protection à utiliser par les gendarmes et les policiers s'ils se sentent menacés.

Le télétravail a été privilégié lorsqu'il était possible par la mise en œuvre de postes sécurisés, notamment dans les états-majors. Les missions non essentielles ont été mises en *stand-by*.

Ces mesures ont permis de limiter le nombre de malades et donc de ne pas entamer la réserve opérationnelle de la police et de la gendarmerie. 471 gendarmes et 1 694 personnels de la police ont été atteints par le Covid-19.

### ➤ **Un confinement plutôt bien respecté**

Le directeur général de la gendarmerie nationale a relevé que sur les près de 13 millions de contrôles réalisés par les forces de l'ordre, le taux de verbalisation s'est élevé à 4,4 %, ce qui témoigne d'un bon respect des règles édictées.

Le directeur général de la police nationale a indiqué que si certaines personnes ont effectivement réussi à rejoindre leur résidence secondaire, on a néanmoins observé une diminution de 95 % de la circulation automobile les week-ends. Le dispositif de contrôle est resté constant : la police et la gendarmerie sont positionnées à proximité des grandes villes, sur les lieux de destination et sur les itinéraires secondaires, afin de contrer les stratégies d'évitement.

Globalement, les mesures de confinement sont acceptées et les personnes contrôlées font preuve de compréhension, même si on a pu relever des violences dans plusieurs quartiers sensibles.

Le cadre des contrôles est le même qu'en temps normal. Il appartient à l'agent d'apprécier la situation, notamment la nécessité d'user de la force. 116 signalements sont parvenus à l'inspection générale de la gendarmerie nationale, dont seulement une quinzaine de mises en cause de gendarmes qui auraient manqué de discernement. 166 signalements sont parvenus à l'inspection générale de la police nationale.

La collaboration avec les polices municipales, qui participent aux contrôles et aux verbalisations, est inscrite dans l'action de la police nationale : le directeur général de la police nationale a considéré qu'elle se déroulait bien.

### ➤ **Les violences à l'encontre des policiers et des gendarmes**

Le directeur général de la police nationale a observé que les violences contre les personnes dépositaires de l'ordre public ont diminué de 11 % au mois de mars, les seules violences physiques de 23 %. Pourtant, le directeur général de la gendarmerie nationale a fait état d'une très forte croissance des violences physiques et verbales contre les gendarmes, qui ont augmenté de 73 % (+ 36 % en métropole et + 241 % outre-mer pour les violences physiques ; + 75 % en métropole et + 57 % outre-mer pour les violences verbales). Outre-mer, c'est principalement Mayotte qui est concernée. Les caillassages, quotidiens, sont le fait de mineurs isolés d'autant plus désœuvrés que les écoles sont fermées.

Les agressions contre les forces de l'ordre font l'objet d'un suivi au cas par cas. Les crachats sur les policiers ont reçu une réponse judiciaire très ferme à la hauteur de la gravité des faits d'après le directeur général de la police nationale.

## ➤ Une grande vigilance sur l'évolution de la délinquance

Le DGPN et le DGGN ont relevé durant le confinement une forte baisse des indicateurs de la délinquance ; si celle-ci a diminué, les victimes hésitent aussi à se déplacer pour porter plainte.

La question des violences intrafamiliales se pose néanmoins avec acuité. Le nombre d'interventions au domicile par les services a augmenté de 48 %. Le dispositif d'alerte de violence conjugale par SMS au 114 traite en moyenne 170 SMS par jour. L'activité de la plateforme dédiée aux violences intrafamiliales a été multipliée par 14.

S'agissant de la cybercriminalité, la police a constaté une forte augmentation des signalements depuis le mois de mars : la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS) en a traité 1 794 relatifs à des infractions sur internet en lien avec la pandémie, et la plateforme téléphonique « info escroqueries » de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLTCIC) a reçu plus de 1 700 appels. Très souvent, ces escroqueries sont en lien avec des sites proposant du matériel sanitaire (quatre-vingts sites frauduleux qui prétendaient vendre des masques ont été fermés). Il n'y a pas d'augmentation des *ransomwares*. Un certain nombre d'escrocs opèrent de l'étranger. Les cyberattaques n'ont pas diminué – la ville de Marseille en a par exemple été victime récemment.

La loupe des médias a semblé exagérer certaines tensions dans les quartiers populaires : les statistiques montrent une diminution des violences et les faits ne sont pas d'une gravité exceptionnelle. Des tensions peuvent cependant apparaître, vraisemblablement à cause de la perturbation des trafics.

En ce qui concerne la radicalisation, les islamistes sont eux aussi touchés par la crise sanitaire, avec la fermeture des lieux de culte et la limitation des déplacements ; ils se tournent vers internet. Le phénomène fait l'objet d'un suivi attentif. Le renseignement territorial n'a pas détecté d'activité particulière, en dehors des discours selon lesquels la pandémie serait une punition pour les mécréants.

## ➤ Les contrôles par la police municipale

L'article 2 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a permis aux 22 500 policiers municipaux et 700 gardes champêtres de dresser des contraventions pour non-respect des interdictions de déplacement.

Les autorités politiques ont demandé à leurs policiers municipaux d'agir avec pédagogie. Les policiers municipaux reçoivent un bon accueil du public, satisfait de voir que le service public est présent.

La mobilisation de la police municipale en matière funéraire représente une prise de risque, notamment dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, et nécessite beaucoup de temps.

Pour l'AMF et France Urbaine, certaines villes ont le sentiment que les rapports entre police nationale et polices municipales se distendent et qu'un transfert de charge s'opère de la première vers les secondes. Le ministère de l'Intérieur a été alerté sur ce point, qui aurait conduit à la résurgence d'incivilités et du trafic de drogue, en baisse au début du confinement. La police nationale semble moins réactive qu'avant la crise : elle n'est pas à effectif complet et est particulièrement sollicitée pour faire respecter le confinement.

En outre, toujours selon les associations d'élus, les décisions nationales – couvre-feu, fermeture des marchés – seraient appliquées de manière trop hétérogène par les préfets. Cela met les maires en difficulté et crée des tensions localement.

France urbaine a indiqué avoir proposé au ministre des pistes d'évolution, mais n'aurait pas obtenu de réponse, ce qui a été vécu comme un manque de considération. Il avait en particulier été proposé d'ouvrir les écoles, non seulement aux enfants des personnels soignants, mais aussi à ceux des personnels de la police nationale, de la gendarmerie et des polices municipales, également en première ligne. L'absence de réponse ministérielle a abouti à un traitement hétérogène.

Un manque de concertation avec les polices municipales a également été déploré par les associations d'élus, par exemple s'agissant du contrôle des autorisations de sortie numérique.

Dans le cadre de la préparation du rapport des députés Jean-Michel Fauvergue et Alice Thourot, remis au Gouvernement en septembre 2018, portant sur le *continuum* de sécurité, et du Livre blanc sur la sécurité intérieure, les associations d'élus avaient émis des propositions qui, selon elles, n'ont pas été prises en compte. De même, elles ont regretté que les représentants de l'AMF et de France urbaine n'aient pas été invités à participer à l'élaboration du Livre blanc de la sécurité intérieure.

Elles ont abondé dans le sens du Premier ministre s'agissant de la pertinence du couple « maire-préfet ». Une marge d'initiative doit, d'après elles, être laissée par l'État aux maires et par le ministère de l'Intérieur aux préfets.

### ➤ **La sécurité privée**

Le président du Groupement des entreprises de sécurité a rappelé que les agents de sécurité privée sont particulièrement présents à l'entrée des magasins et qu'ils font un travail remarquable, sans recevoir beaucoup de reconnaissance publique.

Le secteur de la sécurité privée a enregistré ces dernières semaines une perte d'activité de 20 à 25 % et un taux de chômage partiel de 20 %, les disparités étant

très fortes selon les secteurs : dans la distribution non alimentaire, l'événementiel ou la culture, l'activité est quasiment nulle. Dans l'industrie, elle se maintient plus ou moins. Dans la grande distribution alimentaire ou la logistique des entrepôts alimentaires, la demande est en hausse pour éviter incivilités et vandalisme.

Le secteur de la sécurité privée a demandé à être intégré dans la liste des secteurs nécessaires à la sécurité de la nation.

Le président du GES a considéré que le *continuum* de sécurité a été le grand oublié de la période du confinement. D'autres questions vont se poser avec le déconfinement : s'il est rendu obligatoire, se posera la question du contrôle du port du masque dans les transports en commun par des services de sécurité privée. Cette question poserait des problèmes de constitutionnalité.

Le président du GES a alerté la commission sur un autre sujet de préoccupation : la prise de température par les agents de sécurité. Le ministère de l'Intérieur considèrerait qu'elle ne peut pas faire partie de leurs compétences, le ministère de la Santé étant semble-t-il d'un autre avis.

## OBSERVATIONS

Les commissaires aux Lois ont posé 30 questions au cours de ces deux auditions. Ils ont rendu hommage, de façon unanime, au professionnalisme et au dévouement des forces de l'ordre et ont salué, de manière générale, l'engagement de tous ceux qui agissent pour la sécurité des Français. Ils se sont félicités de la baisse des indicateurs de la délinquance, en particulier du trafic de drogue, tout en appelant à une grande vigilance au stade du déconfinement.

Ils ont relevé que si la grande majorité des Français respectaient les règles relatives au confinement, la hausse des violences à l'encontre des policiers et des gendarmes était préoccupante. Ils ont appelé à une grande fermeté à l'encontre des actes de violence, comme les crachats de personnes se prétendant malades.

Plusieurs questions ont été posées sur l'évolution de la délinquance sur internet et la radicalisation en ligne.

Les commissaires ont fait part de leur grande vigilance s'agissant de la prévention de la hausse des tensions liées au confinement dans les quartiers populaires.

Plusieurs députés ont interrogé le DGPN et le DGGN sur le respect du confinement avec l'arrivée des beaux jours et le début du ramadan.

Le *continuum* de sécurité a été défendu. Tous les intervenants ont souligné l'importance de la bonne et nécessaire coopération entre les forces nationales de sécurité intérieure, d'une part, la police municipale et la sécurité privée, d'autre part.



La possibilité de donner des pouvoirs contraventionnels supplémentaires aux polices municipales a été évoquée.

**Lien vers le compte rendu des auditions :**

[http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion\\_lois/15cion\\_lois1920055\\_compte-rendu](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_lois/15cion_lois1920055_compte-rendu)



## SÉQUENCE DE TRAVAIL N° 4

### LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

SEMAINE DU 27 AVRIL 2020

LE CONTEXTE
-------------

➤ **Les décisions prises par le Gouvernement :**

Le Gouvernement, ayant décidé de confiner la population, a demandé aux élus locaux :

– d'**aider au respect du confinement** : les maires ont ainsi pu contribuer à la bonne application des mesures édictées par l'État sur le territoire de leur commune à travers l'action des polices municipales, en interdisant l'accès à certains lieux propices à des rassemblements ou en adoptant un couvre-feu ;

– d'**assurer la continuité des services publics locaux**, notamment en ce qui concerne l'eau, l'assainissement, les déchets ou les transports ;

– d'adapter leur **participation aux missions régaliennes de l'État**, par exemple en reportant ou en annulant les mariages.

Pour permettre aux collectivités d'assurer leurs missions, le Gouvernement a pris, en application de la loi dite d'urgence du 23 mars 2020, **trois ordonnances** :

1) l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 comprend des **mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale** : élargissement des compétences du président du conseil régional, report des échéances de plusieurs procédures budgétaires et fiscales, souplesse budgétaire renforcée en gestion ;

2) l'ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020 a pour objet de permettre le bon fonctionnement des collectivités. Elle prévoit, pour cela, la mise en place de larges délégations de compétences au profit des exécutifs locaux, l'**organisation par visioconférence des réunions** de leur organe délibérant, des modalités assouplies de transmission de leurs actes au contrôle de légalité ou encore le prolongement de certains délais pour se prononcer en matière d'eau et d'assainissement, par exemple ;

3) l'ordonnance n° 2020-413 du 8 avril 2020 prévoit les modalités de **remplacement du maire ou du président de l'exécutif local en cas de décès** durant la période de l'état d'urgence sanitaire, afin notamment de dispenser les collectivités de réunir leur organe délibérant pour procéder à une nouvelle élection.

➤ **Les difficultés rencontrées et les attentes des élus locaux :**

Depuis le début de l'état d'urgence sanitaire, plusieurs points de friction entre l'État et les collectivités territoriales ont été identifiés :

– les élus locaux ont regretté l'**absence de concertation préalable** dans la décision de mettre en œuvre le confinement ;

– dans l'exercice de leurs **pouvoirs de police**, des maires ont pris des initiatives en contradiction avec les instructions données au niveau national : le ministre de l'Intérieur a ainsi demandé à plusieurs maires de **retirer des arrêtés imposant le port du masque**. En tant que juge des référés, le Conseil d'État a donné raison au Gouvernement en annulant, le 17 avril, un arrêté du maire de Sceaux qui imposait le port d'un masque dans sa ville, considérant que cette prescription n'était pas justifiée par des spécificités locales ;

– pour répondre à l'impossibilité pour l'État de fournir des masques de protection à l'ensemble de la population, des départements et régions ont procédé directement à ces achats, quand bien même cela ne relevait pas de leurs compétences. Cela a abouti à ce que le ministre de l'Intérieur a appelé la « **guerre des masques** », État et collectivités étant alors en concurrence pour leur approvisionnement.

**Pour la préparation du déconfinement, les associations d'élus locaux** ont formulé plusieurs propositions, manifestant ainsi une volonté d'être associées à sa mise en œuvre. Dans sa contribution sur la préparation du déconfinement, l'Association des maires de France (AMF) a par exemple identifié trois conditions préalables pour sa réussite :

– un cadrage national mais une adaptation au niveau local ;

– des mesures territorialisées et progressives ;

– une information des maires en amont des décisions prises par le Gouvernement.

➤ **Le second tour des élections municipales :**

La date du second tour des élections municipales est devenue un élément du débat public. La loi d'urgence du 23 mars 2020 prévoit la remise d'un rapport à ce sujet par le comité scientifique.

Les conseils municipaux élus au complet le 15 mars dernier (cela concerne 30 143 communes) seront installés rapidement après le déconfinement et éliront leurs maires.

Pour les 4 922 communes où un second tour est nécessaire soit celui-ci aura lieu à la fin du mois de juin soit la loi devra prolonger les mandats en cours.

**L'ensemble des opérations électorales devraient alors être reprises dans les communes concernées**, conformément à l'avis du Conseil d'État du 18 mars 2020 sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19. Ce nouveau scrutin pourrait avoir lieu, selon les hypothèses, en septembre (c'est le vœu de l'AMF), en octobre ou en mars 2021.

## LES AUDITIONS

La commission des Lois a procédé à deux auditions, le 30 avril, en visioconférence :

– une audition conjointe de M. François Baroin, président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, de M. Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France, et de M. François Bonneau, président délégué de Régions de France ;

– une audition conjointe de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, et de M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.

Ces auditions ayant eu lieu deux jours après la présentation du plan de déconfinement du Gouvernement par le Premier ministre à l'Assemblée nationale, ce sujet a occupé une large part des débats.

### ➤ **La responsabilité pénale des élus**

La question de la mise en cause de la responsabilité pénale des maires en cas de réouverture des écoles a été abordée à de nombreuses reprises au cours des auditions.

La loi du 10 juillet 2000 a fait évoluer la définition des délits non intentionnels afin de répondre à une mise en cause jugée excessive de la responsabilité pénale des décideurs publics en matière d'infractions non intentionnelles. Le code pénal prévoit, depuis, en cas de lien indirect entre une faute et un dommage, que le délit n'est constitué que si les personnes ont « *soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité... soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer* ». Cette délimitation plus exigeante des délits non intentionnels a recentré la responsabilité pénale des élus sur les cas les plus graves ou les plus manifestes.

M. François Baroin a appelé les parlementaires à améliorer la protection pénale des maires. Répondant aux questions de plusieurs députés sur le sujet, la ministre Jacqueline Gourault a considéré que la loi du 10 juillet 2000 avait peut-être besoin, effectivement, d'être actualisée. M. Sébastien Lecornu a observé que pour

autant les maires ne « *couraient pas un risque judiciaire imminent dans cette période d'épidémie* ».

Ce débat a immédiatement trouvé un prolongement : pour intégrer la complexité de la situation dans laquelle sont placés ceux qui doivent prendre ou appliquer des décisions dans un contexte épidémiologique sans pour autant atténuer leur responsabilité, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire a inséré dans le code de la santé publique un article L. 3136-2 qui énonce que l'article 121-3 du code pénal est applicable « *en tenant compte des compétences, du pouvoir et des moyens dont disposait l'auteur des faits dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire, ainsi que de la nature de ses missions ou de ses fonctions, notamment en tant qu'autorité locale ou employeur* » <sup>(1)</sup>.

### ➤ **La question des masques**

Au sujet de la « guerre des masques », les représentants des associations d'élus locaux ont expliqué que ces derniers avaient agi en **complément de l'action de l'État**. Répondant aux questions de plusieurs députés qui regrettaient la concurrence entre les niveaux de collectivités et l'État pour leur achat, ils ont répondu que face à la pénurie, et la « défaillance » de l'État en la matière, les collectivités avaient dû se mobiliser pour se procurer des masques et avaient ensuite travaillé ensemble et avec l'État pour déterminer les publics prioritaires.

M. François Baroin a ainsi indiqué que les maires avaient acheté des masques, « *non dans une logique de compétition avec l'État mais pour compléter ce qu'il ne pouvait faire puisqu'il distribuait les masques en priorité au personnel soignant hospitalier. Beaucoup de maires se sont ainsi organisés pour distribuer des masques aux médecins de ville afin de combler ce déficit et assurer la résistance du corps médical.* » M. François Bonneau, représentant l'ARF, a ajouté que la crise avait « *mis en évidence le fait que les collectivités locales devaient se mobiliser en complément de l'action de l'État, y compris en dehors de leur champ de responsabilité* ».

### ➤ **La coordination difficile entre les préfets et les agences régionales de santé**

Les trois présidents d'association ont mis en avant la difficulté de la coordination entre les agences régionales de santé (ARS) et les autorités préfectorales.

Le président de l'AMF, M. François Baroin, a ainsi regretté « *le double pilotage du ministère de la Santé, ministère producteur de normes et régulateur budgétaire, et du ministère de l'Intérieur, compétent traditionnellement pour les gestions de crise* » qui a « *compliqué les choses* ». M. Dominique Bussereau, pour

---

(1) Au paragraphe 13 de sa décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 le Conseil constitutionnel a considéré que : « Les dispositions contestées ne diffèrent pas de celles de droit commun et s'appliquent de la même manière à toute personne ayant commis un fait susceptible de constituer une faute pénale non intentionnelle dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire ».

l'ADF, a souligné la gouvernance « technocratique » des ARS, et appelé à **un renforcement de l'autorité du préfet** sur les directions départementales. Le représentant de l'ARF a, pour sa part, estimé qu'il fallait repenser la relation de ces agences avec l'autorité préfectorale.

Alors que M. Vincent Bru demandait, par exemple, à déconcentrer les services des ARS au niveau départemental, la ministre a répondu qu'elles étaient bien des agences à vocation régionale et qu'elles avaient réalisé un travail « assez formidable » malgré quelques dysfonctionnements. Elle a indiqué avoir compris qu'une meilleure coordination avec les préfets était attendue afin que le préfet demeure le seul « patron » des services de l'État dans le département.

### ➤ **Les conséquences financières du confinement et la future loi « 3D »**

M. François Baroin s'est interrogé sur la manière dont « *l'État prendrait à sa charge les conséquences financières du confinement qu'il a décrété, en nationalisant les pertes de recettes des administrations publiques territoriales de tous niveaux pour qu'elles conservent une capacité d'autofinancement et puissent agir en faveur de la relance* ».

M. Dominique Bussereau a regretté la grande complexité du modèle financier, inopérant en cas de crise : « *la loi nous a enlevé la taxe foncière sur les propriétés bâties, ressource modulable que ne compensera pas la TVA si l'activité baisse comme en 2009-2010* ».

Constatant le pilotage uniforme des politiques publiques, M. François Bonneau a plaidé pour « *une décentralisation et une déconcentration conçues pour que l'autorité de l'État et les compétences des collectivités s'articulent* » afin de parvenir à une action publique mieux déployée, avec des couples préfets-élus locaux qui fonctionnent bien.

Les députés ont fait part, à plusieurs reprises, de leurs inquiétudes au sujet de la baisse des recettes financières des collectivités.

M. Sébastien Lecornu a répondu que cela serait un sujet important pour le Gouvernement dans les mois à venir et que c'est pourquoi il avait décidé de confier une **mission sur l'impact de la crise sur les finances locales** à M. Jean-René Cazeneuve, président de la délégation de l'Assemblée nationale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Il a également expliqué que dans les collectivités en butte à des difficultés particulières de trésorerie, notamment outre-mer, le Gouvernement avait autorisé les préfets à verser des avances de fiscalité ou de DGF par douzièmes, tandis que les dépenses de fonctionnement seraient lissées sur plusieurs années.

S'agissant de la loi « 3D », Mme Jacqueline Gourault a répondu que « *nous avons besoin d'un État fort et déconcentré dans les territoires et la différenciation apparaît sans doute encore plus nécessaire. Il faudra également réfléchir à y*

*intégrer les différents secteurs relevant du domaine médico-social.* » Elle a également indiqué que le calendrier de son examen n'était pas encore arrêté.

### ➤ **L'installation des conseils municipaux élus**

M. Dominique Bussereau a plaidé pour une installation rapide des conseils municipaux élus le 15 mars, « *la coexistence des maires sortants et de ceux nouvellement élus étant parfois source de difficultés* » pour l'action des collectivités.

Mme Jacqueline Gourault, en réponse à des questions de plusieurs députés, a expliqué que le Gouvernement souhaitait l'installation des conseils municipaux élus complets au plus tôt, après la parution du rapport du conseil scientifique prévu par la loi sur l'état d'urgence sanitaire pour le 23 mai. S'agissant des EPCI, la ministre a rappelé qu'aux termes de la loi d'urgence sanitaire, c'était seulement après le second tour des élections municipales que les intercommunalités et leurs exécutifs seraient définitivement installés, même si elle était consciente que la situation actuelle posait des problèmes dans certains territoires.

<b>OBSERVATIONS</b>
---------------------

Les auditions ont fait ressortir :

→ **l'inquiétude des élus locaux, relayée par les députés, au sujet des conséquences financières du confinement** pour les collectivités. La baisse des recettes ne peut pas encore faire l'objet d'un chiffrage et le Gouvernement a confié une mission à M. Jean-René Cazeneuve sur ce sujet ;

→ le constat partagé de la nécessité de **renforcer l'autorité du préfet dans le département** afin de coordonner au mieux les services de l'État et apporter un soutien plus efficace aux maires. Les commissaires aux Lois ont souligné à plusieurs reprises le rôle primordial joué par le couple préfet-maire ;

→ des interrogations sur le régime de la **responsabilité pénale des élus**. L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire a inséré, pour y répondre, dans le code de la santé publique, un article L. 3136-2 qui dispose que l'article 121-3 du code pénal est applicable « *en tenant compte des compétences, du pouvoir et des moyens dont disposait l'auteur des faits dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire, ainsi que de la nature de ses missions ou de ses fonctions, notamment en tant qu'autorité locale ou employeur* ».

**Lien vers le compte rendu des auditions :**

[http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion\\_lois/115cion\\_lois1920056\\_compte-rendu](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_lois/115cion_lois1920056_compte-rendu)



## SÉQUENCE DE TRAVAIL N° 5

### LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

SEMAINE DU 11 MAI 2020

<h4>LE CONTEXTE</h4>
----------------------

Tous les acteurs de la Justice ont été touchés par les effets de la crise sanitaire et des mesures de confinement qui s'en sont suivies.

➤ **Le fonctionnement de la Justice pendant le confinement**

Si l'ensemble des juridictions ont été fermées au public, des **plans de continuation d'activité** ont été mis en œuvre dès le 16 mars 2020. **Les trois ordonnances du 25 mars 2020 relatives à la Justice ont permis d'alléger et d'aménager l'activité des juridictions pénales, civiles et administratives** pendant le confinement : nombre de leurs dispositions s'appliquent encore aujourd'hui.

L'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 relative aux juridictions pénales <sup>(1)</sup> a ainsi prévu des mesures dérogatoires pour garantir leur fonctionnement, comme la généralisation des procédures à distance et à huis clos, la prolongation de plein droit des détentions provisoires pour deux à six mois ou encore la libération anticipée des personnes condamnées et la possibilité d'une réduction de peine supplémentaire de deux mois.

L'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 relative aux juridictions judiciaires ne statuant pas en matière pénale <sup>(2)</sup> a également introduit des règles d'organisation et de procédure qui dérogent aux dispositions de droit commun, afin d'assouplir la tenue des audiences, permettre l'information des parties et assurer le contradictoire par tout moyen. Ont ainsi été modifiées les règles relatives à la compétence territoriale (possibilité de transfert de compétence territoriale) et aux formations de jugement des juridictions de l'ordre judiciaire (recours facilité au juge unique) ainsi que celles relatives aux délais de procédure et de jugement, à la publicité des audiences et à leur tenue, au recours à la visioconférence et aux modalités de saisine et d'organisation du contradictoire.

---

(1) 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.

(2) 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.

L'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 <sup>(1)</sup> a enfin aménagé les modalités d'organisation et de fonctionnement des juridictions administratives.

La mise en œuvre de ces ordonnances s'est accompagnée d'une **priorisation dans le traitement des contentieux** et d'un **recours très important au travail à distance**.

Ce brutal coup de frein à l'activité juridictionnelle a naturellement eu des **conséquences à la fois immédiates et durables sur l'activité des professionnels du droit**. Les avocats, les notaires, les huissiers et commissaires-priseurs judiciaires ont ainsi été confrontés à une très forte baisse de leur activité. D'une part, les études et les cabinets ont dû fermer l'accueil physique au public. D'autre part, ils ont été touchés par la suspension totale ou partielle du contentieux civil et pénal, par l'interruption des procédures de recouvrement par les grands donneurs d'ordre publics et privés ou encore par le report de ventes immobilières.

**Ces professionnels du droit ont plus ou moins été en mesure d'adapter leur activité aux circonstances**. Ainsi, grâce au décret du 3 avril 2020 autorisant l'acte notarié à distance pendant l'état d'urgence sanitaire, les notaires ont pu poursuivre leur activité, en particulier en matière immobilière. Les activités des huissiers ont été réorganisées en suspendant les exécutions forcées au domicile des débiteurs et les exécutions exigeant une décision de justice, en adaptant les autres types d'actes grâce au développement des procédures électroniques ou encore en développant les constats à distance *via* Internet.

### ➤ **Le fonctionnement de la Justice depuis le déconfinement**

**Depuis la levée des plans de continuation d'activité, le 11 mai 2020, la reprise de l'activité juridictionnelle se fait progressivement**. La ministre de la Justice a indiqué dans une circulaire du 5 mai 2020 <sup>(2)</sup> ses **modalités d'organisation**, en y intégrant des **mesures de précaution sanitaire** et en **priorisant les dossiers**.

Il en ressort que la reprise de l'activité se déroule en trois phases : une phase préparatoire avant le 11 mai, une phase de transition du 11 mai au 2 juin et, si possible, une reprise plus large à compter du 2 juin. Il revient aux chefs de juridiction de définir le **rythme et le périmètre de reprise** en fonction des contextes particuliers de chacune des juridictions. L'objectif recherché est un équilibre entre les **impératifs de santé des personnels et des justiciables** et l'**accomplissement des missions judiciaires** en opérant, si nécessaire, des choix dans la **priorisation des contentieux**.

---

(1) Ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif.

(2) Circulaire du 5 mai 2020 relative au Coronavirus COVID-19 concernant les conditions et modalités de la reprise progressive d'activité au sein des juridictions judiciaires à compter du 11 mai 2020.

Outre des mesures de protection sanitaire et des modalités de reprise de l'activité (poursuite du télétravail, développement de la visioconférence, adaptation des horaires) ont été édictées les priorités suivantes :

– pour l'**activité pénale** : la lutte contre les violences conjugales et les infractions intrafamiliales, les procédures justifiant des placements en garde à vue dans le cadre d'affaires en flagrance ou en préliminaire susceptibles d'engendrer des présentations ou déferrements, les contentieux sensibles au regard du contexte local ;

– pour l'**activité civile** : la priorité est donnée aux procédures particulièrement sensibles ou présentant un degré d'urgence, aux hospitalisations d'office et contentieux des étrangers, au contentieux familial lorsqu'est directement en cause l'exercice de la vie familiale ou l'intérêt de l'enfant, aux contestations de mesures d'exécution forcée, etc. ;

– privilégier le **recours aux alternatives aux poursuites** et à l'**ordonnance pénale** ;

– inviter les parquets et l'administration pénitentiaire à requérir la réalisation d'enquêtes sociales rapides et le prononcé de **peines alternatives à l'incarcération**, en privilégiant la détention à domicile sous surveillance électronique et le travail d'intérêt général ;

– adapter la mise à **exécution des écrous** à la **situation sanitaire** ;

– faire de la reprise d'activité du **tribunal pour enfants** une priorité, en particulier s'agissant des **procédures urgentes en matière d'assistance éducative**.

Afin de **remédier aux risques d'engorgement des juridictions en matière pénale**, le projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, en cours d'examen, prévoit d'aménager l'organisation des procès en assises et de permettre aux procureurs de la République de procéder à une réorientation des procédures contraventionnelles et correctionnelles.

## LES AUDITIONS

La Commission a souhaité faire le point sur le fonctionnement de la Justice pendant et après la période de confinement. Elle a ainsi auditionné, les 13 et 14 mai, en visioconférence :

– Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice ;

– en audition conjointe, Mme Christiane Féral-Schul, présidente du Conseil national des barreaux (CNB), M. Jean-François Humbert, président du Conseil supérieur du notariat (CSN), et M. Patrick Sannino, président de la Chambre nationale des commissaires de justice (CNCJ) ;

– en audition conjointe, M. Stéphane Noël, président du tribunal judiciaire de Paris, et M. Rémy Heitz, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris.

### ➤ **Un fonctionnement ralenti des juridictions pendant le confinement**

La ministre de la Justice a fait valoir que, « *contrairement à ce qui a été dit, magistrats et fonctionnaires ne sont pas restés oisifs. Certes, **les tribunaux ont été fermés mais les personnels ne sont pas restés inactifs**. Ainsi, à Paris, en deux mois, plus de 5 600 décisions civiles ont été rendues et les juges d’instruction ont traité près de 500 dossiers* ».

En revanche, pour le président du tribunal judiciaire de Paris, « *la réelle difficulté que nous avons rencontrée est que les greffes, qui étaient confinés, ne disposaient pas d’ordinateur portable, et que les applications informatiques « métiers » de l’institution judiciaire ne sont pas consultables à distance. Par conséquent, nous nous retrouvons dans une situation de tension : les juges ont rendu une grande production intellectuelle et judiciaire, mais il s’agit aujourd’hui pour les greffiers de résorber le stock des décisions rendues* ». Il en résulte un « *écart important entre la situation des magistrats et celles des fonctionnaires de justice (...). Les premiers ont pu travailler à leur domicile en ayant accès aux dossiers des procédures, alors que les seconds n’ont pas pu être en télétravail* ».

S’agissant des modalités de fonctionnement des juridictions, la présidente du CNB a rappelé que **les avocats sont divisés sur la pérennisation des procédures d’audience sans plaidoirie et des visioaudiences** car « *la profession a le sentiment que les mesures proposées visent avant tout à réaliser des économies et ne constituent pas des mesures d’investissement* », tout en admettant « *qu’elles peuvent être utiles dans certaines conditions* ».

### ➤ **Une reprise progressive de l’activité juridictionnelle**

La reprise de l’activité s’organise dans les juridictions mais également dans les prisons et au sein de la protection judiciaire de la jeunesse.

Pour ce qui concerne les juridictions, elle se déroule selon les orientations définies par la garde des Sceaux. Comme elle l’a indiqué, **la reprise de l’activité pénale au-delà des urgences est une priorité**, car « *la justice devra faire face à la reprise probable de la délinquance à la suite du déconfinement* ».

Le procureur de la République de Paris a alerté les membres de la commission des Lois sur **le risque d’engorgement des juridictions pénales** en indiquant avoir annulé « *plus de 400 audiences. Cela représente par semaine 435 dossiers qui n’ont pas été examinés ; sur l’ensemble des 8 semaines (...) cela fait 3 200 dossiers qui doivent aujourd’hui être réorientés (...). Nous ne rencontrerons donc pas de difficulté à traiter les flux courants. En raison de la baisse de la délinquance, nous avons même retrouvé certaines marges dans nos convocations, car pendant deux mois nous n’avons pas créé de stock. En revanche, comme nous avons réglé*

*beaucoup de dossiers d'instruction et comme un certain nombre de grands procès ont été reportés, les files d'attente seront importantes et l'audiencement s'alourdira. »*

S'agissant des prisons, la garde des Sceaux a indiqué que *« la crise sanitaire a montré la capacité de l'autorité judiciaire et des services pénitentiaires à collaborer pour réguler la densité carcérale. Aussi, au-delà de la mise en œuvre de la loi de programmation et de réforme pour la justice (LPJ), nous allons réfléchir à l'amélioration des outils de maîtrise de la surpopulation en prison. »*

L'activité de la protection judiciaire de la jeunesse a également repris. Certains établissements de placement retrouvent déjà un taux d'occupation qui est proche de celui qui était constaté antérieurement à la crise.

### ➤ **Les difficultés rencontrées par les professionnels du droit**

#### ● *Une chute brutale d'activité*

**Pour les huissiers de justice**, en avril 2020, le nombre de nouveaux dossiers enregistrés ne représentait que 10 % du nombre comptabilisé lors d'un mois normal. Au total, 90 % des 16 000 salariés employés par des huissiers ont été placés en activité partielle. Le président de la CNCJ a alerté sur le fait que *« des faillites pourraient être constatées dans les semaines et les mois à venir, ce qui viendrait affaiblir le maillage territorial »*.

**Pour les avocats**, un sondage effectué par le CNB montre que 41 % des avocats individuels ont totalement arrêté leur activité depuis le début du confinement et que 80 % ont connu une baisse de leur chiffre d'affaires de plus de 50 % durant la période.

**Pour les notaires**, le CSN estime que le nombre d'actes établis a diminué de 80 %. Cette situation a particulièrement fragilisé les offices récemment créés dans le cadre de la loi dite « croissance et activité » de 2015.

#### ● *Une réponse partielle*

Les ordres ont suspendu puis reporté les cotisations des professionnels. La CNCJ s'est appuyée sur sa caisse des prêts et des restructurations pour fournir des prêts de trésorerie aux études qui l'ont sollicitée tandis que le CSN a soutenu les offices les plus en difficulté grâce aux plans d'assistance.

Les représentants des professionnels du droit se sont montrés globalement satisfaits de la réactivité et de l'accompagnement des services du ministère de la Justice au cours de la crise. Le président du CSN a notamment salué *« la parution, le 4 avril dernier, du décret du 3 avril 2020 autorisant l'acte notarié à distance »* ainsi que *« le report au 1<sup>er</sup> janvier 2021 de l'application de la baisse des tarifs des professions réglementées »*. La présidente du CNB s'est réjouie de l'inclusion des cabinets d'avocats dans le périmètre des différents dispositifs de soutien à l'activité

(report des cotisations URSSAF, activité partielle, indemnités journalières, éligibilité au fonds de solidarité).

Cependant l'ampleur des difficultés financières rencontrées par les professionnels du droit les conduisent à demander un soutien accru de la part de l'État. Ils souhaitent, en particulier, la mise en place d'un plan de sauvegarde comprenant une exonération des charges sociales et de la TVA. Les huissiers de justice et les notaires ont préconisé que soit prise en compte la spécificité de la temporalité de leur rémunération car, a rappelé le président de la CNCJ, « *il peut s'écouler entre trois et six mois entre l'ouverture d'un dossier et le versement de la rémunération associée. Les pouvoirs publics doivent prendre en compte ce décalage dans le temps lorsqu'ils évaluent les conséquences de la baisse d'activité sur les études* ». La présidente du CNB a également estimé urgente « *l'augmentation de la rétribution des avocats qui interviennent dans le cadre de l'aide juridictionnelle* ».

## OBSERVATIONS

Les auditions ont fait ressortir :

→ l'urgence à renforcer l'équipement informatique des juridictions, en particulier au bénéfice des personnels des greffes, et à accélérer et améliorer la numérisation des procédures

Si la continuité du service public de la justice a pu être assurée grâce à des adaptations procédurales, il paraît nécessaire de permettre aux personnels des greffes de pouvoir travailler à distance afin d'éviter les engorgements auxquels doivent faire face actuellement les juridictions et de progresser sur les applications « métier », en particulier grâce à la généralisation de la signature électronique. Le constat a en effet été unanime : une des difficultés majeures auxquelles est confronté le ministère de la Justice est que les applications informatiques « métiers » ne sont pas, pour la plupart, accessibles à distance, et qu'elles sont très complexes et peu fonctionnelles.

Cette évolution doit s'accompagner d'une réduction de la fracture numérique. En effet, de nombreux territoires ne sont pas suffisamment équipés en téléphonie mobile et en réseau internet pour permettre les comparutions à distance ou la visioconférence.

Les commissaires aux Lois se sont montrés sensibles à cette problématique, certains évoquant même la nécessité d'un texte consacré à l'adaptation de la Justice à l'ère numérique.

→ **l'enjeu lié à la résorption des stocks d'affaires en cours dans le cadre de la reprise de l'activité des juridictions**

Alors que la garde des Sceaux a indiqué qu'« *une mission d'inspection générale travaille avec les juridictions pour établir l'état des stocks* » d'ici au début

du mois de juillet, les difficultés auxquelles sont confrontées les juridictions ne proviennent pas de la gestion des flux courants – grâce notamment au recul de la délinquance pendant la période de confinement – mais du report des audiences et d'un certain nombre de grands procès.

Plusieurs pistes ont été évoquées par les professionnels du droit pour résorber les stocks d'affaires en cours, comme l'incitation des avocats à accepter les procédures conventionnelles ou le maintien de la mise en place de la juridiction nationale des injonctions de payer à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Toutefois, c'est la proposition, formulée par le procureur de la République de Paris, de la prise en compte du classement sans suite dans le cadre de la réorientation des procédures pénales prévue par le projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire qui a retenu l'attention.

### → **la nécessité d'une plus grande coopération entre les professionnels du droit et l'organisation judiciaire**

Il ressort de l'ensemble des auditions la volonté d'une collaboration accrue entre les auxiliaires de justice et officiers publics et ministériels, d'une part, et les magistrats, d'autre part.

La présidente du CNB a ainsi proposé d'accompagner les juridictions dans le cadre des règlements amiables.

Il a également été proposé de créer une « réserve de professionnels du droit » qui serait susceptible d'intervenir dans le cadre de missions judiciaires aux côtés des juges. De fait, plusieurs membres de la Commission ont estimé que la justice doit être capable, quelle que soit la situation, de fournir un service minimal aux citoyens.

### **Liens vers le compte rendu des auditions :**

[http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion\\_lois/115cion\\_lois1920061\\_compte-rendu](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_lois/115cion_lois1920061_compte-rendu)

[http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion\\_lois/115cion\\_lois1920062\\_compte-rendu](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_lois/115cion_lois1920062_compte-rendu)





## ANNEXE

### PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION

#### **Mercredi 8 avril 2020**

- Mme Marie-Laure Denis, présidente de la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) ;
- M. Jean Lessy, secrétaire général de la CNIL ;
- M. Gwendal Le Grand, secrétaire général adjoint de la CNIL ;
- M. Simon Cauchemez, responsable de l’unité de modélisation mathématique des maladies infectieuses, Institut Pasteur.

#### **Jeudi 9 avril 2020**

- M. Cédric O, 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.

#### **Mercredi 15 avril 2020**

- M. Stéphane Bredin, directeur de l’administration pénitentiaire ;
- M. Jimmy Delliste, directeur du centre pénitentiaire de Fresnes ;
- Mme Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté.

#### **Jeudi 16 avril 2020**

- Mme Catherine Pignon, directrice des affaires criminelles et des grâces (DGAC) au ministère de la Justice ;
- M. Marc Cimamonti, procureur général de la Cour d’appel de Versailles ;
- Mme Cécile Dangles, première vice-présidente chargée de l’application des peines au Tribunal judiciaire de Lille ;
- M<sup>e</sup> Christian Saint-Palais, avocat au barreau de Paris, président de l’Association des avocats pénalistes.

#### **Mercredi 22 avril 2020**

- M. Frédéric Veaux, directeur général de la police nationale ;
- M. Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale ;
- M. Alexandre Touzet, maire de Saint-Yon, Vice-Président de la communauté de communes Entre Juine et Renarde, représentant de l’Association des maires de France (AMF) au sein de la Commission consultative des polices municipales ;

- M. Gaël Perdriau, maire de Saint-Etienne, président de Saint-Etienne Métropole, président de la commission Sécurité de France urbaine ;
- M. Frédéric Gauthey, président du Groupement des entreprises de sécurité.

**Jeudi 30 avril 2020**

- M. François Baroin, président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité ;
- M. Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France ;
- M. François Bonneau, président délégué de Régions de France ;
- Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ;
- M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.

**Mercredi 13 mai 2020**

- Mme Christiane Féral-Schul, présidente du Conseil national des barreaux ;
- M. Jean-François Humbert, président du Conseil supérieur du notariat ;
- M. Patrick Sannino, président de la Chambre nationale des commissaires de justice ;
- M. Stéphane Noël, président du tribunal judiciaire de Paris ;
- M. Rémy Heitz, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris.

**Jeudi 14 mai 2020**

- Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice.