



**PROJET DE LOI**  
**RELATIF À DIVERSES DISPOSITIONS LIÉES À LA CRISE SANITAIRE,**  
**À D'AUTRES MESURES URGENTES**  
**AINSI QU'AU RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE**

*Commission des lois*

**Rapport n° 453 (2019-2020)**  
**de Muriel Jourda (Les Républicains – Morbihan)**  
**déposé le mercredi 20 mai 2020**

Réunie le 20 mai 2020 sous la présidence de **Philippe Bas** (Les Républicains – Manche), la commission des lois, a adopté, sur le rapport de **Muriel Jourda** (Les Républicains – Morbihan), **le projet de loi n° 440 (2019-2020) relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.**

Ce texte porte sur des sujets aussi divers que la procédure de jugement des crimes, la réforme du divorce, l'indemnisation des victimes d'essais nucléaires, les règles d'intéressement dans les petites et moyennes entreprises, la gouvernance des fédérations de chasseurs, *etc.*

Deux commissions se sont saisies pour avis, avec délégations au fond : **la commission des affaires sociales**<sup>1</sup>, dont le rapporteur est **René-Paul Savary** (Les Républicains – Marne), et **la commission des finances**<sup>2</sup>, dont le rapporteur est **Albéric de Montgolfier** (Les Républicains – Eure-et-Loir).

**La commission des lois a émis de fortes réserves sur ce texte : dénué de fil directeur, il habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnances sur des pans entiers du droit et ce pendant plusieurs mois.**

Il s'agit sans doute du projet de loi le plus hétérogène depuis le début des années 2010 et les lois Warsmann de simplification du droit. Il s'est d'ailleurs vu affublé de plusieurs sobriquets, tous justifiés : **le projet de loi « fourre-tout » ou encore « gloubi-boulga ».**

**Suivant son rapporteur, la commission des lois a adopté 73 amendements visant à préserver les droits du Parlement et à lutter plus efficacement contre les effets de la crise sanitaire. Le nombre d'habilitations à légiférer par ordonnances a été réduit de 24 à 10.**

La commission a réduit au strict nécessaire le champ et la durée des habilitations, tout en précisant les finalités poursuivies.

<sup>1</sup> La commission des affaires sociales étant compétente au fond pour huit articles : 1<sup>er</sup> bis A, 1<sup>er</sup> quater A, 1<sup>er</sup> quater, 1<sup>er</sup> septies A, 1<sup>er</sup> octies F, 1<sup>er</sup> octies G, 1<sup>er</sup> decies et 6.

<sup>2</sup> La commission des finances étant compétente au fond pour l'article 3.

## Le projet de loi : une « voiture-balai » pour légiférer par ordonnances

### 1. 24 habilitations à légiférer par ordonnances, portant sur une multitude de sujets

#### Un recours massif aux ordonnances

Le projet de loi initial comportait 40 habilitations à légiférer par ordonnances. Sa ligne directrice est difficile – voire impossible – à tracer : l'introduction de l'étude d'impact tient en une demi-page, évoquant « *les incertitudes sur la sortie de la crise (sanitaire)* »<sup>3</sup>.

Certaines mesures sont directement liées à l'épidémie de covid-19, comme les règles applicables au chômage partiel, la fin anticipée des saisons sportives, la prolongation du versement de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) et des contrats aidés ou encore la mise à disposition d'agents publics en faveur des hôpitaux.

D'autres visent à pallier les retards pris par le Gouvernement en amont de la crise sanitaire. Plusieurs réformes seraient ainsi reportées : la création d'une juridiction unique des injonctions de payer, la réforme du divorce, le code de justice pénale des mineurs, le transfert de propriété de la zone des cinquante pas géométriques en Martinique et en Guadeloupe, etc.

Le projet de loi sert également à reprendre des dispositions insérées dans des textes en cours de navette. C'est notamment le cas des habilitations à légiférer par ordonnances pour tirer les conséquences du *Brexit*, qui figuraient dans le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DADU) en matière économique et financière.

#### Des dispositions reprenant d'autres projets de loi

PJL d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) <sup>4</sup>	PJL portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DADU) en matière économique et financière <sup>5</sup>
Développer l'intéressement dans les petites entreprises	Renforcer, au sein de l'Union européenne, la coopération administrative entre les autorités nationales en charge de la protection des consommateurs
Relever le seuil de revente à perte et encadrer les promotions pour les denrées	Tirer les conséquences de la fin de la période de transition du <i>Brexit</i>
Harmoniser le traitement des demandes d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires	

Source : commission des lois du Sénat

Certains articles permettent, enfin, de résoudre des lacunes soulevées par la jurisprudence. L'article 2 *bis* étend ainsi les missions des volontaires internationaux en administration (VIA), en réponse à une décision du tribunal administratif de Paris en date du 20 janvier 2020 (soit presque deux mois avant le début de la crise sanitaire).

<sup>3</sup> Étude d'impact du projet de loi, p. 6.

<sup>4</sup> Adopté par le Sénat le 5 mars dernier, ce texte n'a pas été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

<sup>5</sup> Déposé le 12 février dernier sur le bureau du Sénat, ce texte n'a pas encore été inscrit à l'ordre du jour.

## **Des premières avancées obtenues à l'Assemblée nationale**

Comme l'a souligné le Conseil d'État, plusieurs habilitations du projet de loi initial portaient sur des dispositions législatives « *brèves et dont la rédaction (était) simple ou déjà très avancée* ».

Dans certains cas, il suffisait de modifier quelques mots d'une loi (comme pour la mise à disposition d'agents publics en faveur des hôpitaux) ou de changer une date (comme pour le report de la réforme du divorce du 1<sup>er</sup> septembre 2020 au 1<sup>er</sup> janvier 2021).

**Le dépôt d'un texte comportant uniquement des habilitations pose donc question**, alors que, selon le Conseil d'État lui-même, « *il est de bonne méthode, en pareil cas, d'inclure directement dans le projet de loi les mesures législatives en cause et de les soumettre au vote du Parlement* ». Les raisons invoquées par le Gouvernement – « *homogénéité* » du texte et « *simplification des travaux parlementaires* » – paraissent très insuffisantes au regard des difficultés soulevées<sup>6</sup>.

Il convient, dans ce contexte, de **reconnaître le travail de l'Assemblée nationale**, qui a réduit le nombre et le périmètre des habilitations.

**Le texte transmis au Sénat compte ainsi 24 habilitations, soit 16 de moins que le projet de loi initial**. Plusieurs dispositions ont été inscrites « en clair », permettant ainsi d'approfondir le débat parlementaire. La longueur du projet de loi a augmenté à due concurrence : **tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, le texte comporte ainsi 31 articles, contre 4 initialement** (soit un coefficient multiplicateur de 7,75).

**L'Assemblée nationale a également supprimé l'habilitation « balai »** qui aurait permis au Gouvernement de reporter des dispositions législatives ou expérimentales devant entrer en vigueur d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2021 ou de prolonger leur durée d'application (article 1<sup>er</sup>).

**Elle a également renforcé le contrôle parlementaire sur la préparation et la mise en œuvre des ordonnances prévues par la présente loi** (article 5). Le Parlement serait informé « *sans délai et de manière circonstanciée* » des mesures d'application prises par le Gouvernement et pourrait requérir « *toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* ».

## **2. De longs délais d'habilitation et une dispense générale de consultation**

**Alors que ce texte est motivé par l'urgence, le délai des habilitations à légiférer par ordonnances varie entre 6 et 15 mois à compter de la publication de la loi, qui constituent des durées anormalement longues et peu compréhensibles si des mesures véritablement urgentes doivent être prises sur leur fondement.**

### **Un exemple : le délai des ordonnances relatives au Brexit**

**Le projet de loi initial proposait un délai d'habilitation « record » de 30 mois**, le Gouvernement souhaitant être habilité le plus longtemps possible pour tirer les conséquences de la fin de la **période de transition** (article 4).

Cette période de transition, pendant laquelle le droit de l'Union européenne continue de s'appliquer au Royaume-Uni, doit durer jusqu'au 31 décembre 2020. Avant le 1<sup>er</sup> juillet 2020, les parties peuvent toutefois décider de la prolonger pour une durée maximale d'un ou deux ans.

Théoriquement, cette période de transition pourrait donc s'étendre jusqu'au 31 décembre 2021 ou 2022. Sur le plan diplomatique, ce scénario semble toutefois peu probable, **le Royaume-Uni souhaitant y mettre fin dès le 31 décembre 2020.**

<sup>6</sup> Conseil d'État, 4 mai 2020, avis n° 400 060 sur le projet de loi.

Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes, a également déclaré qu'un délai d'habilitation de 30 mois permettrait de « *montrer aux Britanniques que la négociation ne s'arrêtera pas le 31 décembre (2020) à minuit* » et **aiderait la France à convaincre le Royaume-Uni de prolonger la période de transition. Cette approche conduit cependant à surestimer l'influence de ce projet de loi portant diverses dispositions.**

**L'Assemblée nationale a réduit ce délai d'habilitation de 30 à 15 mois**, à l'initiative du groupe La République en Marche.

Sur le plan procédural, les projets d'ordonnance pris sur le fondement des articles 1<sup>er</sup> et 2 seraient « **dispensés de toute consultation obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire** ». Battu lors d'un premier vote à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a dû recourir à une seconde délibération pour préserver son texte.

Une fois les ordonnances publiées, le Gouvernement bénéficierait d'un **délaï compris entre 3 et 6 mois pour déposer devant le Parlement ses projets de la loi de ratification.**

### **La position de la commission des lois : préserver les droits du Parlement en réduisant le recours aux ordonnances**

#### **1. Un recours trop important aux ordonnances**

#### **Le Parlement a la capacité de répondre aux situations d'urgence, sans besoin de recourir massivement aux ordonnances**

Pour le Gouvernement, le recours aux ordonnances se justifie par « *l'urgence qui s'attache à l'adoption de ces mesures (...), compte tenu des circonstances ainsi que des incertitudes sur la sortie de la crise et le calendrier parlementaire* »<sup>7</sup>.

**Les 24 habilitations prévues par le projet de loi s'ajouteraient aux 55 ordonnances prises sur le fondement de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.**

À titre de comparaison, on dénombre **en moyenne 43 ordonnances par an depuis 2014**, dont 59 ordonnances pour la session parlementaire 2018-2019, 28 pour la session 2017-2018 et 81 pour la session 2016-2017.

**La législation par ordonnances deviendrait temporairement la règle, alors que le Parlement a démontré toute sa réactivité pour faire face à la crise sanitaire.** Cinq lois ont été votées depuis la fin du mois de mars 2020, dont deux lois d'urgence, deux lois de finances rectificatives et une loi organique. À titre d'exemple, la première loi d'urgence a été définitivement adoptée moins de cinq jours après son dépôt sur le bureau du Sénat.

**Le Gouvernement dispose, en outre, d'une large place dans l'ordre du jour parlementaire.** Conformément à l'article 48 de la Constitution, deux semaines de séance sur quatre lui sont réservées ; les projets de loi de finances sont inscrits par priorité, même en dehors de ces semaines réservées.

Enfin, le rapporteur rappelle que plusieurs habilitations du projet de loi visent à « **compenser** » les retards pris par l'administration en amont de la crise sanitaire, notamment en ce qui concerne la justice (voir *supra*).

#### **Les ordonnances réduisent la capacité d'action du Parlement**

Certes, le Parlement s'attache à contrôler les ordonnances prises pendant l'état d'urgence sanitaire.

---

<sup>7</sup> Étude d'impact du projet de loi, p. 6.

La commission des lois du Sénat a par exemple créé une **mission pluraliste de suivi composée de 11 sénateurs**. Cette dernière a déjà procédé à une cinquantaine d'auditions et a publié deux rapports d'étape.

**La capacité d'action du Parlement est toutefois réduite, notamment pendant le débat parlementaire.**

En effet, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le Gouvernement n'est pas tenu de « *faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de l'habilitation* »<sup>8</sup>. De même, l'amendement d'un député ou d'un sénateur ne peut pas étendre le périmètre d'une habilitation.

**Une fois la loi promulguée, le Parlement est, en outre, dessaisi des matières déléguées pendant toute la période d'habilitation**, même si cette irrecevabilité reste appliquée avec souplesse.

**Quant aux projets de loi de ratification, ils sont très rarement inscrits à l'ordre du jour du Parlement.** Pour la session parlementaire 2016-2017, si des projets de loi ont ainsi été déposés au Sénat pour ratifier 71 ordonnances, 53 d'entre elles n'ont jamais été ratifiées. De même, aucune des 55 ordonnances prises sur le fondement de la loi d'urgence du 23 mars dernier n'a fait l'objet d'une procédure de ratification.

## **2. La réduction au strict nécessaire de la durée et du champ des habilitations à légiférer par ordonnances**

En sollicitant des habilitations à légiférer par ordonnances, le Gouvernement fait usage d'une **prérogative constitutionnelle**.

**Il revient toutefois au Parlement de s'assurer de l'opportunité et de la nécessité de chaque habilitation.** Ce n'est qu'à cette condition qu'il peut consentir à déléguer son pouvoir législatif.

### **Réduire les délais d'habilitation et réintroduire l'obligation de consultation**

Sur proposition de son rapporteur, **la commission des lois a drastiquement réduit les délais d'habilitation : ce projet de loi étant motivé par l'urgence, ses dispositions doivent entrer en vigueur le plus rapidement possible.** Le délai des articles 1<sup>er</sup> et 2 (diverses habilitations) a ainsi été réduit de 6 à 3 mois ; celui de l'article 4 (*Brexit*) est passé de 15 à 7 mois.

**Dans le même esprit, le délai accordé au Gouvernement pour déposer les projets de loi de ratification a été restreint de 3 à 2 mois** pour l'ensemble des habilitations. Ces textes doivent être déposés dans les meilleurs délais, afin de permettre au Parlement d'en débattre.

**Sur le plan procédural, la commission a supprimé la dispense générale de consultation :** pendant la rédaction de ses ordonnances, le Gouvernement devra donc saisir les instances consultatives prévues par les lois et règlements.

Ces consultations s'avèrent nécessaire pour **recueillir l'avis des parties prenantes et mieux évaluer l'impact des ordonnances.** Tel est par exemple le cas des avis du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), de l'Autorité de la concurrence ou de la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP). Ces instances consultatives sont d'ailleurs en mesure de se réunir rapidement pendant l'état d'urgence sanitaire, au besoin par visioconférence.

---

<sup>8</sup> Conseil constitutionnel, 7 septembre 2017, Loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, *décision n° 2017-751 DC*.

**Cadre général des habilitations à légiférer par ordonnances**  
(*texte de la commission des lois du Sénat*)

	Thèmes	Nombre d'habilitations	Durée des habilitations	Délai pour le dépôt du PJJ de ratification	Concertations obligatoires
<b>Article 1<sup>er</sup></b>	Diverses habilitations pour faire face à l'épidémie de covid-19	5	2 mois <i>(au lieu de 6 mois)</i>	2 mois <i>(au lieu de 3 mois)</i>	OUI
<b>Article 2</b>	Diverses habilitations	2			OUI
<b>Article 3</b>	<i>Centralisation des trésoreries publiques</i>	<i>Article supprimé</i>			
<b>Article 4</b>	Habilitations « post-Brexit »	3	7 mois <i>(au lieu de 15 mois)</i>	2 mois <i>(au lieu de 6 mois)</i>	OUI

*Source : commission des lois du Sénat*

### **Supprimer ou préciser des habilitations trop générales**

Conformément à la jurisprudence constitutionnelle, **le Gouvernement doit indiquer avec suffisamment de précision les finalités (objectifs) de ses ordonnances ainsi que leurs secteurs d'intervention** (pans du droit qu'il est proposé de modifier)<sup>9</sup>.

Le Conseil constitutionnel a par exemple censuré une habilitation à légiférer par ordonnances qui visait, sans autre précision, à « *redéfinir* » les dispositifs d'insertion des personnes en situation de handicap<sup>10</sup>.

Dans l'attente de précisions de la part du Gouvernement, **la commission des lois a donc supprimé plusieurs habilitations « balai »**, comme celle prolongeant le mandat des personnes élues (« *hormis les mandats issus d'élections politiques* ») ou celle permettant de prendre « *toute (...) mesure* » pour préserver la situation des Britanniques en France.

La commission a également **précisé certaines habilitations**, notamment en ce qui concerne le dialogue social dans les agences régionales de santé (ARS) et les missions confiées aux bénévoles de la réserve civique.

### **Inscrire plusieurs dispositifs « en clair »**

Poursuivant le travail engagé par l'Assemblée nationale, la commission des lois a **inscrit plusieurs dispositifs « en clair »** et supprimé les habilitations correspondantes.

<sup>9</sup> Conseil constitutionnel, 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, *décision n° 86-207 DC*.

<sup>10</sup> Conseil constitutionnel, 4 septembre 2018, Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, *décision n° 2017-751 DC*.

**Dispositifs inscrits « en clair » par la commission des lois : exemples**

- Réduction de la durée des **mandats des conseillers prud'hommes** et des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles désignés lors des prochains renouvellements, à due concurrence de l'allongement des mandats en cours
- Extension de la durée d'engagement des adjoints de sécurité et des volontaires en service de la **gendarmerie** ;
- Adaptation des règles d'emploi de la réserve civile de la police nationale et des règles de service des **militaires** ;
- Introduction d'une **procédure ad hoc de transaction administrative** dans le code de la consommation et d'un mécanisme d'indemnisation des consommateurs sous l'égide de la DGCCRF, pour assurer la cohérence du droit national avec le droit de l'Union européenne ;
- Prolongement et adaptation de l'expérimentation sur le **relèvement des seuils de revente à perte** et l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires ;
- Définition de « *l'autorité nationale de sécurité* » pour la partie française du **tunnel sous la Manche**, en cas d'échec des négociations entre les Britanniques et l'Union européenne.

**Au total, la commission a réduit le nombre d'habilitations à légiférer par ordonnances de 24 à 10.**

De manière complémentaire, **la commission a amélioré les dispositifs adoptés par l'Assemblée nationale**, par exemple en étendant la possibilité pour les établissements hospitaliers d'accueillir des agents publics mis à disposition.

### **3. Une attention particulière au droit pénal**

En matière pénale, la commission des lois a précisé les dispositions relatives à la **réorientation des procédures contraventionnelles et correctionnelles par les procureurs de la République**, ainsi que les mesures techniques visant à mieux assurer le fonctionnement des assises dans le contexte de la crise sanitaire.

Deux sujets nécessitent une attention particulière : le code de justice pénale des mineurs et les cours criminelles.

#### **Le code de justice pénale des mineurs : la nécessité d'un débat parlementaire**

**La commission a approuvé le report, du 10 octobre 2020 au 31 mars 2021, de l'entrée en vigueur du nouveau code de justice pénale des mineurs**, qui doit se substituer à l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante. Ce nouveau code, promulgué par voie d'ordonnance en septembre 2019<sup>11</sup>, modifie la procédure de jugement des mineurs, en instituant notamment une césure du procès pénal.

La commission a constaté que tant les juridictions pour mineurs que les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ne seraient pas prêts à mettre en œuvre la réforme à la date initialement prévue. Les développements informatiques ont également pris du retard, de même que le travail de formation des personnels qui doit précéder l'application de la réforme.

La grève des avocats, en début d'année, puis le confinement ont **perturbé le fonctionnement des juridictions qui n'ont pas réussi à apurer leurs stocks d'affaires**, comme elles l'avaient initialement envisagé. Or cet apurement est indispensable si l'on veut éviter que les juridictions ne soient obligées d'appliquer deux procédures en parallèle, ce qui

---

<sup>11</sup> Ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs.

compliquerait grandement leur fonctionnement : la procédure ancienne et la procédure nouvelle issue du code de justice pénale des mineurs.

**Le rapporteur souligne que le débat parlementaire promis à plusieurs reprises par la garde des sceaux n'a toujours pas eu lieu. Ce débat est pourtant indispensable pour stabiliser la partie législative du code.**

**Compte tenu de l'importance de ce sujet, le Parlement doit avoir le temps d'examiner le projet en détail avant que les préparatifs nécessaires à sa mise en œuvre sur le terrain ne soient finalisés.**

### ***Les cours criminelles : une expérimentation à évaluer avant d'envisager son extension***

La commission a, en revanche, **rejeté l'extension à trente départements de l'expérimentation de la cour criminelle** demandée par le Gouvernement.

À ce jour, neuf départements ont été autorisés à expérimenter cette nouvelle juridiction, composée exclusivement de magistrats professionnels, qui a vocation à juger, en premier ressort, les crimes punis de quinze ou vingt ans de réclusion, commis hors cas de récidive légale. L'expérimentation a notamment pour but d'apprécier si la création de la cour criminelle peut permettre de réduire les délais de jugement.

**La commission considère qu'une telle extension détournerait l'expérimentation de sa finalité**, en faisant de la cour criminelle un outil de gestion du stock d'affaires criminelles en attente de jugement. **La crise sanitaire ne saurait servir de prétexte** à la généralisation de cette nouvelle juridiction qui constitue une **rupture par rapport à la tradition française** en matière de justice criminelle, puisqu'elle met fin à la présence du jury tiré au sort parmi les citoyens électeurs.

Alors que les premières cours criminelles n'ont commencé à fonctionner qu'en septembre 2019, il est beaucoup trop tôt pour dresser un bilan de leur activité. Il convient donc de **laisser l'expérimentation se dérouler jusqu'à son terme, en 2022**, avant d'envisager son éventuelle généralisation sur la base d'une évaluation rigoureuse.

Il convient enfin de souligner qu'une cour criminelle mobilise cinq magistrats professionnels, pris sur les effectifs du tribunal correctionnel (et de la cour d'appel lorsqu'une cour siège dans le département). Or les tribunaux correctionnels ont eux aussi accumulé un important stock d'affaires en attente de jugement, de sorte qu'il paraît peu opportun de les solliciter davantage dans les mois qui viennent.



**Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/I19-453/I19-453.html>**

**Commission des lois du Sénat**

**<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37**