

N° 453

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 mai 2020

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, 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,

Par Mme Muriel JOURDA,

Sénateur

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2907, 2915 et T.A. 420

Sénat : 440, 444, 451 et 454 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	9
I. LE PROJET DE LOI : UNE « VOITURE-BALAI » POUR LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES	10
A. 24 HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES, PORTANT SUR UNE MULTITUDE DE SUJETS	10
1. <i>Un recours massif aux ordonnances</i>	<i>10</i>
2. <i>Des premières avancées obtenues à l'Assemblée nationale.....</i>	<i>11</i>
B. DE LONGS DÉLAIS D'HABILITATION ET UNE DISPENSE GÉNÉRALE DE CONSULTATION.....	13
II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : PRÉSERVER LES DROITS DU PARLEMENT EN RÉDUISANT LE RECOURS AUX ORDONNANCES	15
A. UN RECOURS TROP IMPORTANT AUX ORDONNANCES.....	15
1. <i>Le Parlement a la capacité de répondre aux situations d'urgence, sans besoin de recourir massivement aux ordonnances</i>	<i>15</i>
2. <i>Les ordonnances réduisent la capacité d'action du Parlement</i>	<i>16</i>
B. LA RÉDUCTION AU STRICT NÉCESSAIRE DE LA DURÉE ET DU CHAMP DES HABILITATIONS A LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES.....	17
1. <i>Réduire les délais d'habilitation et réintroduire l'obligation de consultation</i>	<i>18</i>
2. <i>Supprimer ou préciser des habilitations trop générales</i>	<i>19</i>
3. <i>Inscrire plusieurs dispositifs « en clair »</i>	<i>20</i>
C. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE AU DROIT PÉNAL.....	20
1. <i>Le code de justice pénale des mineurs : la nécessité d'un débat parlementaire.....</i>	<i>21</i>
2. <i>Les cours criminelles : une expérimentation à évaluer avant d'envisager son extension.....</i>	<i>21</i>
COMMENTAIRES D'ARTICLES.....	23
ARTICLE 1^{ER} DIVERSES HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES POUR FAIRE FACE À L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19.....	23
A. LE CADRE GÉNÉRAL DES HABILITATIONS	23
1. <i>Les finalités des ordonnances</i>	<i>23</i>
2. <i>Des dispositions pouvant être rétroactives.....</i>	<i>24</i>
3. <i>Le délai d'habilitation</i>	<i>24</i>
4. <i>La dispense de consultation.....</i>	<i>24</i>
5. <i>Le délai pour le dépôt des projets de loi de ratification</i>	<i>25</i>
B. LES DOMAINES RÉGALIENS.....	26
1. <i>Le droit pénal.....</i>	<i>26</i>
a) <i>La justice criminelle.....</i>	<i>26</i>
b) <i>La réorientation, par le procureur de la République, des procédures contraventionnelles et correctionnelles.....</i>	<i>27</i>

2. Assurer la continuité de l'exercice des missions de défense et de sécurité intérieure	28
a) Des dérogations exceptionnelles au statut militaire pour limiter les conséquences de la crise sur les capacités humaines des armées	28
b) Un aménagement des modalités d'organisation des concours et de délivrance des qualifications de l'enseignement militaire	30
c) Un allongement des contrats des personnels contractuels de la police et de la gendarmerie nationales	30
d) Un élargissement temporaire du périmètre de la réserve civique	31
C. LE DROIT DE L'ASILE ET DE L'IMMIGRATION	32
D. LES MESURES D'ORDRE SOCIAL	33
1. Les habilitations conservées dans le texte de la commission	33
2. Les mesures relatives à la représentation des salariés, employeurs et travailleurs indépendants	33
3. Les autres habilitations supprimées par la commission	34
E. LES MESURES D'ORDRE ÉCONOMIQUE	34
1. La protection des consommateurs	34
2. Les tickets restaurant	35
F. LES MESURES DIVERSES	35
1. Les compétitions sportives	35
2. La prolongation de divers mandats	35
ARTICLE 1^{ER} BIS AA PROLONGATION DES MANDATS DES MEMBRES DU CONSEIL NATIONAL ET DES CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ORDRE DES ARCHITECTES	36
ARTICLE 1^{ER} BIS A ADAPTATION DES RÈGLES RELATIVES AUX CONTRATS D'INSERTION	37
ARTICLE 1^{ER} BIS B FIN ANTICIPÉE DES SAISONS SPORTIVES	37
ARTICLE 1^{ER} BIS ADAPTATION DES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EXERÇANT UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE À TITRE ACCESSOIRE	38
ARTICLE 1^{ER} TER ADAPTATION DES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX TRAVAILLEURS SAISONNIERS	39
ARTICLE 1^{ER} QUATER AA (NOUVEAU) MOBILISATION DES RÉSERVES DES CAISSES COMPLÉMENTAIRES DES INDÉPENDANTS	41
ARTICLE 1^{ER} QUATER A (NOUVEAU) CONSTITUTION DE DROITS À LA RETRAITE DE BASE POUR LES SALARIÉS PLACÉS EN ACTIVITÉ PARTIELLE	41
ARTICLE 1^{ER} QUATER BA (NOUVEAU) DÉROGATION AUX RÈGLES DE CUMUL EMPLOI RETRAITE POUR LES SOIGNANTS	41
ARTICLE 1^{ER} QUATER B ALLONGEMENT DE LA DURÉE DES TITRES DE SÉJOUR ET DES ATTESTATIONS DE DEMANDE D'ASILE	41
ARTICLE 1^{ER} QUATER CA (NOUVEAU) DÉMATERIALISATION DE CERTAINS DOCUMENTS PROVISOIRES DE SÉJOUR	43

ARTICLE 1 ^{ER} <i>QUATER C</i> PROLONGATION DU VERSEMENT DE L'ALLOCATION POUR DEMANDEURS D'ASILE	46
ARTICLE 1 ^{ER} <i>QUATER</i> MISE EN PLACE DE DISPOSITIFS D'INTÉRESSEMENT PAR DÉCISION UNILATÉRALE DE L'EMPLOYEUR	47
ARTICLE 1 ^{ER} <i>QUINQUIES</i> RÈGLES D'OCTROI DES CDI DANS LA FONCTION PUBLIQUE.....	47
ARTICLE 1 ^{ER} <i>SEXIES</i> MISE À DISPOSITION, À TITRE GRATUIT, D'AGENTS PUBLICS AUPRÈS DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ	49
ARTICLE 1 ^{ER} <i>SEPTIES AA</i> (NOUVEAU) TESTS DE DEPISTAGE DANS LA FONCTION PUBLIQUE - INSERTION DES TRAVAILLEURS EN SITUATION DE HANDICAP.....	51
ARTICLE 1 ^{ER} <i>SEPTIES A</i> PROLONGATION D'UN AN DE L'EXPÉRIMENTATION DES MAISONS DE NAISSANCE.....	52
ARTICLE 1 ^{ER} <i>SEPTIES</i> REPORTS DE RÉFORMES CIVILES ET PÉNALES	52
A. LA RÉFORME DU DIVORCE.....	53
B. LA JURIDICTION NATIONALE DES INJONCTIONS À PAYER.....	55
C. LE NOUVEAU CODE DE LA JUSTICE PÉNALE DES MINEURS.....	56
ARTICLE 1 ^{ER} <i>OCTIES A</i> PROLONGATION D'UN AN DE L'ACTIVITÉ DES AGENCES DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES DE GUADELOUPE ET DE MARTINIQUE ET REPORT EN CONSÉQUENCE DU TRANSFERT DES ZONES URBANISÉES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	60
ARTICLE 1 ^{ER} <i>OCTIES B</i> PROLONGATION DE L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION D'URGENCE FONCIÈRE À MAYOTTE.....	64
ARTICLE 1 ^{ER} <i>OCTIES C</i> AMÉNAGEMENT DE L'ORGANISATION DES PROCÈS CRIMINELS.....	66
ARTICLE 1 ^{ER} <i>OCTIES D</i> RÉORIENTATION DES POURSUITES PÉNALES PAR LES PROCUREURS DE LA RÉPUBLIQUE	74
ARTICLE 1 ^{ER} <i>OCTIES E</i> (<i>SUPPRIMÉ</i>) REPORT DE LA RÉFORME DU STATUT DES AGENTS CONTRACTUELS DE L'ÉTAT EXERÇANT EN POLYNÉSIE FRANÇAISE	77
ARTICLE 1 ^{ER} <i>OCTIES F</i> REPORT DU SERVICE D'INTERMÉDIATION POUR LE VERSEMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES	78
ARTICLE 1 ^{ER} <i>OCTIES G</i> (<i>SUPPRIMÉ</i>) FINANCEMENT DES ACTIVITÉS SOCIALES ET CULTURELLES PAR LE COMITÉ SOCIAL ET ÉCONOMIQUE.....	78
ARTICLE 1 ^{ER} <i>OCTIES H</i> PROLONGATION DE CERTAINS CONTRATS DE RECHERCHE.....	79
ARTICLE 1 ^{ER} <i>OCTIES</i> GOUVERNANCE DES FÉDÉRATIONS DE CHASSEURS	80

ARTICLE 1 ^{ER} <i>NONIES</i> MAINTIEN DES MARCHÉS PUBLICS DONT LES TITULAIRES SONT PLACÉS EN REDRESSEMENT JUDICIAIRE	82
ARTICLE 1 ^{ER} <i>DECIES</i> ADAPTATION PAR ACCORD D'ENTREPRISE DES RÈGLES RELATIVES AUX CONTRATS COURTS	85
ARTICLE 1 ^{ER} <i>UNDECIES</i> (NOUVEAU) TRANSACTION ADMINISTRATIVE ET INDEMNISATION DES CONSOMMATEURS	85
ARTICLE 1 ^{ER} <i>DUODECIES</i> (NOUVEAU) MESURE DE L'AUDIENCE SYNDICALE - MANDATS DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES ET DES MEMBRES DES COMMISSIONS PARITAIRES RÉGIONALES INTERPROFESSIONNELLES	94
ARTICLE 1 ^{ER} <i>TERDECIES</i> (NOUVEAU) ALLONGEMENT TEMPORAIRE DE LA DURÉE MAXIMALE D'ENGAGEMENT CONTRACTUEL DES ADJOINTS DE SÉCURITÉ ET DES GENDARMES ADJOINTS VOLONTAIRES	99
ARTICLE 1 ^{ER} <i>QUATERDECIES</i> (NOUVEAU) DÉROGATION AUX PLAFONDS DE MOBILISATION DE LA RÉSERVE CIVILE DE LA POLICE NATIONALE.....	101
ARTICLE 1 ^{ER} <i>QUINDECIES</i> (NOUVEAU) MAINTIEN EN SERVICE ET RÉENGAGEMENT DES MILITAIRES PENDANT LA CRISE SANITAIRE	102
ARTICLE 1 ^{ER} <i>SEXDECIES</i> (NOUVEAU) DÉROGATION AU RÉGIME DE RECONVERSION PROFESSIONNELLE DES MILITAIRES DE CARRIÈRE	104
ARTICLE 1 ^{ER} <i>SEPTDECIES</i> (NOUVEAU) MAINTIEN DE L'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI ARRIVÉS EN FIN DE DROITS.....	106
ARTICLE 1 ^{ER} <i>OCTODECIES</i> (NOUVEAU) MESURE DE L'AUDIENCE DES ORGANISATIONS DE TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS.....	107
ARTICLE 1 ^{ER} <i>NOVODECIES</i> (NOUVEAU) ADAPTER LES CONDITIONS ET MODALITÉS DU PRÊT DE MAIN D'ŒUVRE ENTRE LES ENTREPRISES	108
ARTICLE 2 DIVERSES HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES ...	108
A. LE CADRE GÉNÉRAL DES HABILITATIONS ET DISPOSITIONS RELATIVES AU SECTEUR PUBLIC.....	108
1. <i>Missions des comités sociaux des agences régionales de santé (ARS)</i>	109
2. <i>La gestion des fonds européens</i>	109
B. LE PRIX DES DENRÉES ALIMENTAIRES	111
ARTICLE 2 <i>BIS A</i> (NOUVEAU) RELEVER LE SEUIL DE REVENTE À PERTE ET À L'ENCADREMENT DES PROMOTIONS POUR LES DENRÉES ET PRODUITS ALIMENTAIRES.....	114
ARTICLE 2 <i>BIS</i> EXTENSION DES FONCTIONS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE CONFIÉES AUX VOLONTAIRES INTERNATIONAUX EN ADMINISTRATION (VIA).....	117
ARTICLE 2 <i>TER</i> HARMONISATION DU TRAITEMENT DES DEMANDES D'INDEMNISATION DES VICTIMES DES ESSAIS NUCLÉAIRES FRANÇAIS.	119
ARTICLE 3 (<i>SUPPRIMÉ</i>) CENTRALISATION DES TRÉSORERIES PUBLIQUES	122

ARTICLE 4 HABILITATION À LÉGIFERER PAR ORDONNANCES POUR TIRER LES CONSÉQUENCES DU BREXIT	122
A. LE CADRE GÉNÉRAL DES HABILITATIONS	123
1. <i>Le délai d'habilitation</i>	123
2. <i>Le délai pour le dépôt des projets de loi de ratification</i>	124
B. LE TUNNEL SOUS LA MANCHE.....	124
C. LES EXPORTATIONS DE PRODUITS ET MATÉRIELS MILITAIRES ET SPATIAUX	126
D. LES CONTRATS D'ASSURANCE.....	127
E. LES PRODUITS FINANCIERS.....	128
F. L'HABILITATION « BALAI »	128
ARTICLE 5 CONTRÔLE PARLEMENTAIRE	130
ARTICLE 6 (SUPPRIMÉ) DEMANDE DE RAPPORT RELATIF À LA SUSPENSION DU DÉLAI DE CARENCE POUR L'INDEMNISATION CHÔMAGE DES INTERMITTENTS DU SPECTACLE	131
EXAMEN EN COMMISSION	133
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	141
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	143
LA LOI EN CONSTRUCTION	145

L'ESSENTIEL

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**¹, dont le rapporteur est **René-Paul Savary** (Les Républicains - Marne), et **la commission des finances**², 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. Elle a également écrit « en clair » plusieurs dispositifs, portant notamment sur la gestion des forces de sécurité et la durée du mandat des prochains conseillers prud'hommes.

¹ La commission des affaires sociales étant compétente au fond pour huit articles : 1^{er} bis A, 1^{er} quater A, 1^{er} quater, 1^{er} septies A, 1^{er} octies F, 1^{er} octies G, 1^{er} decies et 6.

² La commission des finances étant compétente au fond pour l'article 3.

Le régime juridique des ordonnances : rappels liminaires

Conformément à l'article 38 de la Constitution, « le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ».

Un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

Avant sa ratification, l'ordonnance présente une valeur réglementaire. Sa régularité peut donc être contestée devant le juge administratif.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹, **l'ordonnance ne peut être ratifiée que de manière expresse.** Cette ratification lui conférant une valeur législative, elle doit alors être contestée devant le Conseil constitutionnel, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

La procédure de ratification n'est toutefois pas obligatoire : beaucoup d'ordonnances ne sont jamais ratifiées et conservent leur valeur réglementaire.

I. LE PROJET DE LOI : UNE « VOITURE-BALAI » POUR LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES

A. 24 HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES, PORTANT SUR UNE MULTITUDE DE SUJETS

1. 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)* »².

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.*

¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 de modernisation des institutions de la V^e République.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 6.

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) ¹	PJL portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DADU) en matière économique et financière ²
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).

2. 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^{er} septembre 2020 au 1^{er} janvier 2021).

¹ Adopté par le Sénat le 5 mars dernier, ce texte n'a pas été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

² Déposé le 12 février dernier sur le bureau du Sénat, ce texte n'a pas encore été inscrit à l'ordre du jour.

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 soulevées¹.

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).

**Des dispositions inscrites « en clair »
par l'Assemblée nationale : quelques exemples**

- Prolongation des contrats aidés relevant des dispositifs d'insertion, d'accès et de retour à l'emploi (article 1^{er} bis A) ;
- Modification du régime applicable aux travailleurs saisonniers et aux étudiants de nationalité étrangère (articles 1^{er} bis et 1^{er} ter) ;
- Adaptation de la procédure de jugement des crimes et de la réorientation, par le procureur de la République, des procédures contraventionnelles et correctionnelles (articles 1^{er} octies C et 1^{er} octies D) ;

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^{er} janvier 2021 ou de prolonger leur durée d'application (article 1^{er}).

Cette habilitation paraissait beaucoup trop large et imprécise, comme l'a d'ailleurs reconnu le Gouvernement au cours des débats. Elle a été remplacée par des articles additionnels permettant de dresser la liste des dispositions concernées.

¹ Conseil d'État, 4 mai 2020, avis n° 400 060 sur le projet de loi.

Contrairement à sa version initiale, le texte adopté par l'Assemblée nationale ne permet plus au Gouvernement de prolonger, par simples ordonnances, l'application des lois « Renseignement » du 24 juillet 2015¹ et « SILT » du 30 octobre 2017².

**Les réformes reportées ou prolongées :
la liste fixée par l'Assemblée nationale**

Dispositions reportées	Dispositions prolongées
Réforme du divorce, création de la juridiction unique des injonctions de payer et nouveau code de justice pénale des mineurs (art. 1 ^{er} septies)	Expérimentation des maisons de naissance (art. 1 ^{er} septies A)
Transfert de la propriété de la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique (art. 1 ^{er} octies A)	Travaux de la commission d'urgence foncière de Mayotte (art. 1 ^{er} octies B)
Changement de statut des agents contractuels de l'État en Polynésie française (art. 1 ^{er} octies E)	
Mise en place d'un service public de versement des pensions alimentaires (art. 1 ^{er} octies F)	

Source : commission des lois du Sénat

L'Assemblée nationale 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* ».

B. 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.

¹ Loi n° 2015-912 relative au renseignement.

² Loi n° 2017-1510 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

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^{er} 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.**

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 transition¹. 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^{er} 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.

Cette dispense générale de consultation s'inspire de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et constitue, selon le Conseil d'État, « *un choix d'opportunité qui reste justifié par les circonstances présentes* »².

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

¹ Compte rendu de l'Assemblée nationale, première séance du 14 mai 2020.

² Avis précité sur le projet de loi.

Cadre général des habilitations à légiférer par ordonnances
(texte de l'Assemblée nationale)

	Thèmes	Nombre d'habilitations	Durée des habilitations ¹	Délai pour le dépôt du PJJ de ratification ²	Concertations obligatoires
Article 1^{er}	Diverses habilitations pour faire face à l'épidémie de covid-19	15	6 mois	3 mois	NON
Article 2	Diverses habilitations	3	6 mois	3 mois	NON
Article 3	Centralisation des trésoreries publiques	1	12 mois	3 mois	OUI
Article 4	Habilitations « post-Brexit »	5	15 mois	6 mois	OUI

Source : commission des lois du Sénat

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : PRÉSERVER LES DROITS DU PARLEMENT EN RÉDUISANT LE RECOURS AUX ORDONNANCES

A. UN RECOURS TROP IMPORTANT AUX ORDONNANCES

1. 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 »³.

Les 24 habilitations prévues par le projet de loi s'ajouteraient aux 57 ordonnances prises sur le fondement de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

¹ À compter de la publication de la présente loi.

² À compter de la publication de chaque ordonnance.

³ Étude d'impact du projet de loi, p. 6.

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'urgence¹, deux lois de finances rectificatives² et une loi organique³. 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*).

2. 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.

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'étape⁴.

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* »⁵. De

¹ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 précitée et loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

² Lois n° 2020-289 du 23 mars 2020 et n° 2020-473 du 25 avril 2020.

³ Loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

⁴ Ces rapports sont consultables à l'adresse suivante :

http://www.senat.fr/commission/loi/missions_de_controle/mission_de_controle_sur_les_mesures_liees_a_lepidemie_de_covid_19.html.

⁵ 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.

même, l'amendement d'un député ou d'un sénateur ne peut pas étendre le périmètre d'une habilitation¹.

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.

**L'irrecevabilité des amendements contraires à une délégation
accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution**

Ces amendements peuvent être déclarés irrecevables en application des **articles 38 et 41 de la Constitution**. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée concernée, le Conseil constitutionnel statue dans un délai de huit jours.

Cette irrecevabilité doit être invoquée pendant le débat parlementaire, le Conseil constitutionnel ne la soulevant pas d'office (règle du préalable parlementaire)². Elle reste **très peu mise en œuvre**, notamment au regard du nombre croissant d'habilitations à légiférer par ordonnances.

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 ratifiées³. 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.

**B. LA RÉDUCTION AU STRICT NÉCESSAIRE DE LA DURÉE ET DU CHAMP
DES HABILITATIONS A 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.

¹ En séance publique, les amendements qui étendent une habilitation à légiférer par ordonnances peuvent faire l'objet d'une exception d'irrecevabilité (voir celle déposée devant le Sénat le 9 octobre 2019, lors de l'examen du projet de loi « Engagement et proximité »).

² Conseil constitutionnel, 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, décision n° 86-224.

³ Source : rapport n° 92 (2018-2019) fait au nom de la commission spéciale du Sénat par Ladislas Poniatowski sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

1. 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^{er} 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 visioconférence¹.

Enfin, la commission des lois a supprimé la disposition prévoyant le caractère rétroactif des ordonnances prises sur le fondement de l’article 1^{er}. Elle demande au Gouvernement d’établir la liste des mesures concernées, afin que le Sénat puisse se prononcer sur leur opportunité.

¹ Ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l’état d’urgence sanitaire.

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 P JL de ratification	Concertations obligatoires
Article 1^{er}	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
Article 2	Diverses habilitations	2			OUI
Article 3	<i>Centralisation des trésoreries publiques</i>	<i>Article supprimé</i>			
Article 4	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

2. 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)¹.

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 handicap².

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.

¹ Conseil constitutionnel, 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, *décision n° 86-207 DC*.

² Conseil constitutionnel, 4 septembre 2018, Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, *décision n° 2017-751 DC*.

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.

3. 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.

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.

C. 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.

1. 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 2019¹, 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 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.

2. 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.

¹ Ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs.

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.

*

<p>La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié. Ce texte sera examiné en séance publique le 26 mai 2020.</p>
--

COMMENTAIRES D'ARTICLES

ARTICLE 1^{ER} DIVERSES HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES POUR FAIRE FACE À L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

A. LE CADRE GÉNÉRAL DES HABILITATIONS

1. Les finalités des ordonnances

Tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, **l'article 1^{er} comprend 15 habilitations à légiférer par ordonnances, contre 28 dans le projet de loi initial.**

D'après le Gouvernement, ces ordonnances poursuivent **trois principales finalités** :

- faire face aux conséquences, notamment administratives, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation ;

- garantir le maintien des compétences et des moyens nécessaires à la continuité de l'exercice des missions militaires et de service public ;

- assurer la poursuite de l'activité économique.

Les sujets abordés sont toutefois très divers et souvent dénués de ligne directrice.

Sur le plan technique, les habilitations permettent d'étendre et d'adapter les dispositions des ordonnances aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie, régies par le principe de spécialité législative.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, **les députés ont supprimé l'habilitation « balai »**, qui aurait permis de reporter jusqu'au 1^{er} janvier 2022 la date d'entrée en vigueur ou d'application de toute disposition législative ou expérimentale.

Reconnaissant lui-même le caractère trop large de cette habilitation, le Gouvernement a proposé d'inscrire les dispositions correspondantes « en clair », dans des articles additionnels après l'article 1^{er}.

2. Des dispositions pouvant être rétroactives

Les dispositions des ordonnances pourraient avoir un **effet rétroactif** et entrer en vigueur, « *si nécessaire, à compter du 12 mars 2020* »¹.

Pour le Conseil d'État, « *il s'agit là d'une faculté, dont la mise en œuvre est subordonnée à une condition de nécessité* ». Selon lui, « *le principe et l'étendue de la rétroactivité* » devront faire l'objet, de la part du Gouvernement, « *d'un examen attentif au cas par cas, au vu des justifications apportées* »².

La commission a supprimé cette disposition (amendement COM-52 du rapporteur), faute pour le Gouvernement d'avoir explicité les mesures auxquelles il envisage de conférer un caractère rétroactif. Si elle n'exclut pas qu'une portée rétroactive puisse, dans certains cas, se justifier, elle demande au Gouvernement, d'ici la séance publique, de dresser la liste des mesures rétroactives afin **de pouvoir décider, au cas par cas, de leur opportunité.**

3. Le délai d'habilitation

Le Gouvernement serait habilité à légiférer par ordonnances pour une **durée de six mois** à compter de la publication de la présente loi. Le Conseil d'État a considéré ce délai comme « *très opportun* » car permettant, « *au stade de l'examen des projets d'ordonnance, une meilleure organisation du travail du Gouvernement comme celui des formations consultatives du Conseil d'État* ».

Sur proposition du rapporteur, **la commission a toutefois réduit ce délai de six à trois mois (amendement COM-52)**, pour deux raisons :

- ce projet de loi étant motivé par **l'urgence**, ses dispositions doivent entrer en vigueur rapidement ;
- la discussion parlementaire a permis de **réduire drastiquement le nombre d'habilitations.**

4. La dispense de consultation

Le projet de loi dispense le Gouvernement de « toute consultation obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire ».

¹ Pour mémoire, l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a également retenu la date du 12 mars 2020 comme début de la crise sanitaire. Cette date ne doit pas être confondue avec le début de l'état d'urgence sanitaire (23 mars 2020).

² Conseil d'État, 4 mai 2020, avis n° 400 060 sur le projet de loi.

Cette dispense générale s'inspire de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et constitue, selon le Conseil d'État, « *un choix d'opportunité qui reste justifié par les circonstances présentes* »¹.

Elle ne couvre pas les obligations prévues par une loi organique : à titre d'exemple, l'Assemblée de la Polynésie française devra toujours être consultée sur les projets d'ordonnance qui « *introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières* » à cette collectivité².

Au cours de ses travaux, **la commission des lois a supprimé cette dispense de consultation (amendements COM-53 du rapporteur et COM-19 d'Éric Kerrouche)** : pendant la rédaction de ses ordonnances, le Gouvernement aura l'obligation de consulter les instances prévues par les lois et règlements.

Ce choix s'explique par la réduction du nombre d'habilitations prévues par cet article mais également par le développement de la **visioconférence**³, qui permet aux instances consultatives de continuer à travailler malgré l'état d'urgence sanitaire.

Ces consultations restent utiles 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).

5. Le délai pour le dépôt des projets de loi de ratification

À compter de la publication de chaque ordonnance, le Gouvernement disposerait d'un délai de **trois mois** pour déposer un projet de loi de ratification devant le Parlement.

La commission a réduit ce délai de trois à deux mois (amendement COM-54 du rapporteur), s'inspirant du dispositif retenu par la loi d'urgence du 23 mars 2020.

Les projets de loi de ratification doivent être déposés le plus rapidement possible afin de permettre au Parlement d'en débattre.

¹ Avis précité du Conseil d'État.

² Article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

³ Ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire.

B. LES DOMAINES RÉGALIENS

1. Le droit pénal

Dans sa version initiale, le projet de loi tendait à habilitier le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des dispositions concernant, d'une part, **la justice criminelle**, d'autre part, **la réorientation par les procureurs de la République des procédures contraventionnelles et correctionnelles**.

a) La justice criminelle

La crise sanitaire, faisant suite à la grève des avocats, a fortement perturbé le fonctionnement de la justice criminelle : toutes les sessions d'assises programmées pendant la période du confinement ont été annulées et de nouvelles annulations sont à craindre en mai et en juin.

De nombreuses affaires doivent donc être audiencées rapidement, sans quoi certains accusés pourraient être remis en liberté en raison de l'arrivée à expiration du délai maximum de leur détention provisoire¹, en dépit de la prolongation de plein droit, pour une durée de six mois, qui a résulté de l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2020-303 portant adaptation de règles de procédure pénale².

La Chancellerie redoute, en outre, qu'un nombre plus élevé qu'à l'accoutumée de personnes tirées au sort pour siéger aux assises ne répondent pas aux convocations, en raison du risque de contamination par le covid-19, ce qui pourrait empêcher la constitution des jurys. Siègent en effet aux assises, en plus des trois magistrats professionnels, six jurés en premier ressort et neuf en appel.

En théorie, l'absence d'un juré le jour de l'audience, sans motif légitime, est passible d'une amende de 3 750 euros. Mais ces amendes semblent en pratique peu prononcées par les présidents de cours d'assises. De plus, des dispenses peuvent être demandées par les personnes âgées de plus de soixante-dix ans et par celles qui sont dans une situation grave rendant leur présence difficile (une maladie, par exemple). Les personnes présentant des facteurs de vulnérabilité au covid-19 pourront certainement solliciter et obtenir des dispenses sur ce fondement.

¹ Les personnes mises en examen qui encourent une peine inférieure ou égale à vingt ans de réclusion criminelle peuvent être placées en détention provisoire pour une durée de deux ans au maximum ; cette durée atteint trois ans quand la peine encourue est supérieure à vingt ans ; elle peut même atteindre quatre ans pour certains crimes particulièrement graves (crimes en bande organisée, terrorisme, proxénétisme, etc.)

² La loi n° 2020-546 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions a mis fin à cette prolongation de plein droit, qui était très contestée puisqu'elle privait la personne placée en détention provisoire du droit à un débat contradictoire devant le juge compétent. La loi dispose que la prolongation de plein droit des délais de détention provisoire prévue par l'ordonnance n'est plus applicable aux titres de détention dont l'échéance intervient à compter du 11 mai 2020.

Dans ce contexte, le Gouvernement souhaitait initialement prendre **par ordonnance** les mesures suivantes :

- **augmenter le nombre de jurés tirés au sort** afin de participer aux sessions des cours d'assises jusqu'à la fin de l'année 2020 ;

- au cours de l'année 2020, aménager le calendrier et le caractère public des opérations d'établissement des listes préparatoires et des listes annuelles des jurés pour l'année 2021 ;

- permettre aux premiers présidents des cours d'appel et au président de la chambre criminelle de la Cour de cassation de modifier la **désignation des cours d'assises devant statuer en appel** ;

- enfin, **augmenter le nombre de départements pouvant participer à l'expérimentation relative à la cour criminelle**¹.

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a d'abord adopté un amendement du groupe La République en Marche tendant à préciser que la modification de la désignation des cours d'appel serait effectuée en tenant compte des capacités de jugement de celles-ci, ainsi que de l'intérêt des victimes et des accusés. Elle a également adopté un amendement de la députée Agnès Firmin Le Bodo (groupe Agir) limitant à **trente le nombre de départements pouvant participer à l'expérimentation de la cour criminelle**.

En séance publique, l'Assemblée nationale a finalement adopté un amendement du Gouvernement **supprimant cette demande d'habilitation**, afin d'inscrire directement dans la loi, par un article additionnel après l'article 1^{er} septies, les modifications souhaitées à la procédure de jugement des crimes.

Ces modifications sont présentées plus en détail dans le commentaire de l'article 1^{er} octies C.

b) La réorientation, par le procureur de la République, des procédures contraventionnelles et correctionnelles

Le projet de loi initial prévoyait la possibilité pour le Gouvernement de prendre par ordonnance des mesures permettant aux procureurs de la République de procéder à une **réorientation des procédures contraventionnelles et correctionnelles, afin de permettre l'apurement des stocks d'affaires pénales**. Cette possibilité de réorientation, qui ne concernait pas les affaires criminelles, aurait été ouverte jusqu'au 1^{er} novembre 2020.

Il s'agit là d'une **dérogation au principe d'irréversibilité de l'action publique** qui veut que le procureur dispose de l'opportunité des poursuites mais qu'une fois l'action publique lancée, elle lui échappe. La saisine d'une

¹ La cour criminelle est une juridiction composée uniquement de magistrats professionnels chargée de juger, en premier ressort, les crimes punis de quinze ou vingt ans de réclusion, commis hors état de récidive légale.

juridiction d'instruction ou de jugement met fin à la possibilité pour le procureur d'orienter l'action publique et, conformément au principe d'indépendance, c'est aux juridictions régulièrement saisies qu'il appartient alors de décider de son sort.

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

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de Mme Untermaier et de plusieurs de ses collègues tendant à ce que la réorientation des poursuites pénales garantisse les droits de la défense.

En séance publique, un amendement du Gouvernement a supprimé cet alinéa au bénéfice d'un amendement portant article additionnel pour inscrire le dispositif envisagé directement dans le projet de loi. Cet amendement du Gouvernement, lui aussi adopté en séance publique, a inséré dans le texte **l'article 1^{er} octies D**.

2. Assurer la continuité de l'exercice des missions de défense et de sécurité intérieure

Comme dans le reste de la fonction publique, la période de confinement a ralenti, au sein des armées et des forces de sécurité intérieure, les processus de recrutement et la formation des nouvelles recrues.

Afin de combler le déficit de personnels qui en résulte et d'assurer au cours des prochains mois la continuité des missions de défense et de sécurité intérieure, les *a*, *b* et *c* du 2^o du I de l'article 1^{er} du projet de loi tendent à **habiliter le Gouvernement à déroger aux règles de maintien en service et à la durée des contrats de plusieurs catégories de personnels militaires et civils**.

À l'instar des autres habilitations prévues par l'article 1^{er}, le Gouvernement serait habilité à prendre ces mesures dans un **délai ramené, par la commission, à trois mois à compter de la publication de la loi**.

a) Des dérogations exceptionnelles au statut militaire pour limiter les conséquences de la crise sur les capacités humaines des armées

Le ralentissement des flux de recrutements depuis le début du confinement génère un **sous-effectif important**, qui porte atteinte à la capacité d'action des armées et de la gendarmerie nationale.

Au total, selon les données de l'étude d'impact, l'impact de la crise sanitaire est estimé à un **déficit d'environ 4 000 militaires, toutes armes confondus**.

De manière à réduire au maximum les vacances de postes dans l'attente d'une reprise des processus de recrutement et de formation, le *a* du 2° du I de l'article 1^{er} du projet de loi tend à habiliter le Gouvernement à **déroger, par voie d'ordonnance, à plusieurs dispositions encadrant le statut militaire afin de réduire, par des dispositions exceptionnelles, les départs de personnels au cours des prochains mois**.

Le champ de l'habilitation autorise le Gouvernement à intervenir dans trois domaines, pour permettre :

- le **maintien en service**, par dérogation aux dispositions de l'article L. 4139-16 du code de la défense, **des militaires de carrière atteignant la limite d'âge ainsi que des militaires sous contrat atteignant la limite de durée de services** pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire et au cours des six mois suivant son terme ;

- le **maintien en service des militaires engagés dans un processus de reconversion professionnelle** vers le civil et qui devraient, conformément à l'article L. 4139-5 du même code, être radiés des cadres au cours de cette même période ;

- le **retour au service, par rengagement, d'anciens militaires de carrière qualifiés qui l'ont quitté**.

Souscrivant à ces mesures, la commission a, à l'initiative de son rapporteur, **supprimé l'habilitation prévue par le projet de loi (amendement COM-76)** et inscrit directement dans la loi, par l'adoption de deux amendements portant articles additionnels, les mesures envisagées par le Gouvernement, à l'instar de ce qui a déjà été fait pour d'autres habilitations qui figuraient dans le projet de loi initial (voir commentaires articles 1^{er} *quindecies* et 1^{er} *sexdecies*).

Le **Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM)**¹ ayant été **consulté sur les dispositions envisagées** avant même que l'examen parlementaire du présent projet de loi ne soit achevé, les modifications adoptées par la commission ne reviennent pas sur l'un des apports de l'Assemblée nationale, qui a estimé nécessaire de soumettre toute modification du statut militaire à un avis préalable de ce conseil.

¹ Le Conseil supérieur de la fonction militaire est une instance de concertation interarmées du personnel militaire français, chargée de rendre des avis sur toute question relevant de la condition et du statut du personnel militaire.

b) Un aménagement des modalités d'organisation des concours et de délivrance des qualifications de l'enseignement militaire

Le *k* du 2° du I tend à habiliter le Gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre aux autorités chargées de l'enseignement militaire à **adapter les modalités d'organisation des concours et autres dispositifs de sélection pour l'accès à l'enseignement militaire**, ainsi que la **délivrance des diplômes et qualifications** de l'enseignement militaire, dont le déroulement a été fortement perturbé depuis le début de la crise sanitaire.

Le dispositif envisagé aurait vocation à **compléter les dispositions de l'ordonnance n° 2020-352 du 27 mars 2020** relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19¹. En effet, toutes les formations militaires ne relèvent pas de l'enseignement supérieur au sens du code de l'éducation, ce qui nécessite que soient prises des dispositions spécifiques.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, les adaptations envisagées concerneraient principalement les modalités d'organisation des concours, les prérequis à remplir pour l'admission en formation, les modalités d'inscription pour accéder aux formations, les conditions de déroulement des formations, les conditions d'examen ainsi que les modalités de délibération de jurys.

Compte tenu du contexte sanitaire et des retards accumulés depuis la mi-mars dans les procédures de recrutement et de formation, ces modifications semblent s'imposer, au même titre que pour l'ensemble de l'enseignement supérieur.

Aussi la commission a-t-elle souscrit à l'habilitation demandée par le Gouvernement, dont le champ et les finalités lui sont apparues suffisamment clairs et précis, sous réserve d'une modification de nature rédactionnelle (**amendement COM-71** du rapporteur).

c) Un allongement des contrats des personnels contractuels de la police et de la gendarmerie nationales

Pour des raisons tenant tant à la forte mobilisation des forces de sécurité intérieure depuis le début de la crise sanitaire qu'au ralentissement des processus de recrutement, il est envisagé de **déroger, temporairement, à plusieurs règles d'engagement de certaines catégories d'agents de la police et de la gendarmerie nationales**, afin d'assurer une mobilisation suffisante de ces deux forces au cours des prochains mois.

¹ Cette ordonnance a été prise dans le cadre de l'habilitation prévue par l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

C'est l'objet des *b* et *c* du 2° du I de l'article 1^{er} du projet de loi, dans leur version issue des travaux de l'Assemblée nationale, qui habilite le Gouvernement :

- d'une part, à **déroger aux dispositions législatives relatives aux durées d'engagement des adjoints de sécurité dans la police nationale et des gendarmes adjoints volontaires dans la gendarmerie nationale** ;

- d'autre part, à **augmenter, pour l'année 2020, la capacité de mobilisation de la réserve civile de la police nationale.**

Jugeant les intentions du Gouvernement suffisamment précisées, la commission a entendu **inscrire les dispositions envisagées directement dans la loi** (cf. commentaires *infra* des articles 1^{er} *terdecies* et 1^{er} *quatordecies*). Par l'adoption de deux **amendements COM-45 et COM-47**, elle a en conséquence **supprimé les habilitations concernées.**

d) Un élargissement temporaire du périmètre de la réserve civique

Outre l'aménagement des règles applicables à la réserve civile de la police nationale, le *c* du 2° habilite également le Gouvernement à **étendre « pendant l'état d'urgence sanitaire et une durée n'excédant pas six mois à compter de son terme, à l'ensemble des personnes morales exerçant des missions de service public la possibilité de recourir à la réserve civique ».**

Créée par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, la **réserve civique** rassemble des personnes volontaires souhaitant participer, à titre bénévole et occasionnel, à la réalisation de projets d'intérêt général. Cette réserve a été fortement mobilisée depuis le début de la crise sanitaire, en particulier pour des missions d'aide et de distribution de produits de première nécessité. Ainsi, depuis la mi-mars, 100 000 actions auraient été réalisées par le biais de la plateforme de la réserve civique.

En l'état du droit, les missions relevant de la réserve civique ne peuvent être **proposées que par les personnes morales de droit public et les organismes sans but lucratif de droit français** porteurs d'un projet d'intérêt général et répondant aux orientations et aux valeurs de la réserve¹.

Le Gouvernement souhaite **étendre**, par voie d'ordonnance, pour la durée de l'état d'urgence sanitaire et au cours des six mois suivant son terme, **la possibilité de recourir à la réserve civique à toutes les personnes morales exerçant des missions de service public.**

Ainsi qu'il l'a été indiqué au rapporteur à l'occasion de ses travaux préparatoires, **cette extension aurait principalement vocation à concerner l'entreprise La Poste.** Depuis le début de la crise sanitaire, celle-ci rencontre en effet des difficultés dans la gestion des flux de clients, en particulier dans

¹ Art. 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

le cadre de sa mission d'accessibilité bancaire et de versement des minima sociaux, dont les bénéficiaires sont, pour plus de la moitié d'entre eux, domiciliés à la Banque postale. Dans ce contexte, les réservistes qu'il est envisagé de mobiliser auraient pour mission de fluidifier l'accès aux bureaux de poste et d'assurer le respect des gestes barrières, mission qui, au cours des dernières semaines, a été assurée par des réservistes de la gendarmerie nationale dans plusieurs points du territoire.

D'autres entreprises chargées d'une mission de service public pourraient également être concernées, à l'instar de la SNCF, pour la distribution de masques aux usagers.

Si elle ne s'est pas opposée, dans son principe, à la mesure souhaitée par le Gouvernement, la commission a, par l'amendement COM-47 de son rapporteur, réduit et précisé le champ de l'habilitation soumise à son examen.

Il lui est tout d'abord apparu que rien ne justifiait, à la lumière des éléments figurant dans l'étude d'impact et des informations qui lui ont été apportées par les services de l'État, que la dérogation envisagée s'applique pendant les six mois suivant la date de fin de l'état d'urgence sanitaire. En effet, s'il peut être admis qu'une assistance soit apportée en période de crise à des entreprises chargées d'un service public essentiel, pour garantir la continuité de l'accès à ce service, tel n'est pas le cas lorsque celles-ci reprennent un fonctionnement habituel. Aussi la commission a-t-elle **limité l'application de la mesure à la seule durée de l'état d'urgence sanitaire.**

Par ailleurs, elle a jugé **nécessaire de préciser que les bénévoles de la réserve civique ne pourraient être mobilisés que pour les activités directement rattachées à l'exercice d'une mission de service public.** Il s'agit de s'assurer que des bénévoles ne puissent être mobilisés sur d'autres missions de l'entreprise concernée, notamment s'il s'agit d'activités ouvertes à la concurrence, ce qui pourrait exposer la France à un risque de non-conformité avec la législation européenne applicable aux aides publiques d'État.

C. LE DROIT DE L'ASILE ET DE L'IMMIGRATION

Le projet de loi initial habilitait le gouvernement à légiférer par ordonnances pour prolonger le versement de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) et la durée des titres de séjour.

Ces dispositions figurent désormais aux articles 1^{er} *quater* B et 1^{er} *quater* C.

D. LES MESURES D'ORDRE SOCIAL

1. Les habilitations conservées dans le texte de la commission

Le texte adopté par la commission habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour :

- permettre le maintien de garanties de protection sociale complémentaire pour les salariés placés en chômage partiel ;
- limiter les ruptures de contrat de travail, atténuer les effets de la baisse d'activité, favoriser et accompagner la reprise d'activité.

Sur ce dernier point, la commission a supprimé une disposition inutile : il n'est pas nécessaire de préciser que les salariés peuvent « démontrer leurs relations contractuelles par tous moyens écrits », ce principe étant reconnu tant par la jurisprudence que par la pratique (**amendement COM-81** de René-Paul Savary).

Ces mesures font l'objet d'un développement spécifique dans le **rapport pour avis de René-Paul Savary**, fait au nom de la commission des affaires sociales.

2. Les mesures relatives à la représentation des salariés, employeurs et travailleurs indépendants

L'article 1^{er} prévoit **deux habilitations à légiférer par ordonnances afin de tenir compte des perturbations que la crise sanitaire a apportées au « cycle de représentativité » syndicale et patronale :**

- en « ajustant » la durée du mandat des **conseillers prud'hommes** et des membres des **commissions paritaires régionales interprofessionnelles** qui seront désignés lors des prochains renouvellements, ainsi que l'intervalle entre les deux prochains scrutins pour mesurer l'audience des organisations syndicales dans les entreprises de moins de 11 salariés (c du 1^o du I) ;

- en retenant l'année 2019 comme date de référence du décompte des adhérents pour les prochaines candidatures à la représentativité des organisations représentant les **travailleurs indépendants** (d du même 1^o).

Partageant les objectifs poursuivis par le Gouvernement, la commission des lois a préféré **inscrire directement les dispositions nécessaires dans la loi** (articles 1^{er} *duodecies* et 1^{er} *octodecies*).

Elle a donc **supprimé ces deux habilitations**, la première à l'initiative conjointe de son rapporteur et du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (**amendements identiques COM-69 et COM-79**), la seconde à l'initiative de ce dernier (**amendement COM-80** présenté par René-Paul Savary, rapporteur pour avis, au nom de la commission des affaires sociales).

3. Les autres habilitations supprimées par la commission

À l'initiative de René-Paul Savary, rapporteur pour avis, la commission a supprimé plusieurs autres habilitations afin de les inscrire « en clair » dans la loi.

Habilitations inscrites « en clair » dans la loi

Habilitations supprimées	Amendement	Inscription « en clair » dans un article du projet de loi
Affecter certaines réserves de retraite aux travailleurs indépendants	COM-83 (M. Savary)	Article 1 ^{er} <i>quater</i> AA
Adapter les revenus de remplacement (indemnisation des demandeurs d'emploi)	COM-88 (M. Savary)	Article 1 ^{er} <i>septdecies</i>
Adapter les conditions et modalités du prêt de main d'œuvre entre les entreprises	COM-82 (M. Savary)	Article 1 ^{er} <i>novodecies</i>

Source : commission des lois du Sénat

E. LES MESURES D'ORDRE ÉCONOMIQUE

1. La protection des consommateurs

Le e) du 3^o du I habilite le Gouvernement à prendre des dispositions relevant du domaine de la loi afin d'étendre le champ d'application de certaines dispositions du règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017, sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/2004.

La commission a adopté un **amendement COM-17** de notre collègue Laurent Duplomb, **supprimant l'habilitation** prévue par le présent projet de loi, et **a inscrit directement dans la loi une partie du dispositif** envisagé par le Gouvernement en adoptant un second **amendement COM-18** portant article additionnel de Laurent Duplomb¹.

¹ Voir commentaire de l'article 1^{er} undecies.

2. Les tickets restaurant

Le Gouvernement demande à être habilité par ordonnances pour **modifier les règles d'affectation de la contre-valeur des titres restaurant** émis pour l'année 2020 et qui arriveront à leur date de péremption le 1^{er} mars 2021 sans avoir été utilisés ni échangés. Les sommes correspondantes seraient utilisées pour alimenter un fond de soutien aux restaurateurs.

Cette habilitation a toutefois été supprimée à l'initiative de René-Paul Savary, rapporteur de la commission des affaires sociales (amendement COM-85).

Aucune urgence ne justifie d'habiliter le Gouvernement à prendre une telle mesure, qui pourra être débattue sereinement et dans le cadre d'un plan de relance global à l'occasion du prochain projet de loi de finances.

En outre, les sommes disponibles sont largement inconnues à cette date et ne pourraient être reversées au fond de soutien aux restaurateurs qu'au second semestre 2021.

Au demeurant, dans le cadre du plan de soutien au tourisme, le Gouvernement a annoncé des mesures en faveur du secteur de la restauration, dont un assouplissement des règles d'utilisation des titres restaurant, qui pourraient avoir un impact plus immédiat pour soutenir les restaurateurs.

F. LES MESURES DIVERSES

1. Les compétitions sportives

L'article 1^{er} habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour tirer les conséquences de **la fin anticipée de la saison sportive 2019-2020**.

Il pourrait, en conséquence, adapter les compétences et les pouvoirs des fédérations sportives et des ligues professionnelles afin de modifier le régime applicable aux contrats des sportifs et entraîneurs professionnels¹.

2. La prolongation de divers mandats

L'article 1^{er} tend à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures de nature législatives modifiant « *la durée ou la date limite de désignation du titulaire de tout mandat, hormis les mandats issus d'élections politiques* », dans un délai de six mois à compter de la cessation de l'état d'urgence sanitaire.

¹ Voir le commentaire de l'article 1^{er} bis B pour plus de précisions.

À ce titre, l'étude d'impact indique à juste titre que « *de nombreuses structures privées ou publiques sont composées en tout ou en partie de membres désignés à l'issue d'élections : représentants des salariés dans les conseils d'administration, les conseils de surveillance des sociétés anonymes ou au sein des ordres professionnels. Pour celles qui devaient se tenir au cours de l'année 2020 leur organisation dans le contexte de la crise sanitaire est rendue particulièrement difficile* »¹.

Toutefois, la commission des lois constate que **les termes de « titulaire de tout mandat, hormis les mandats issus d'élections politiques » sont particulièrement larges et flous. Ils ne permettent pas au Parlement d'apprécier la part du domaine de la loi dont le Gouvernement lui demande de se dessaisir à son profit.** D'une part, les mandats ne sont pas nécessairement issus d'élections et peuvent être attribués par voie de nomination et, d'autre part, **le Gouvernement n'a pas été en mesure de présenter, ne serait-ce que de manière indicative, la liste de mandats ou d'instances** qui seraient concernés par l'habilitation, ni a fortiori les codes ou lois qui seraient en conséquence affectés. Dès lors, il n'a pas mis le Parlement à même d'apprécier de manière suffisamment concrète et précise, dans les conditions requises par la jurisprudence du Conseil constitutionnel² la portée et le champ de la future ordonnance.

La commission des lois a donc adopté **l'amendement COM-67** de son rapporteur tendant à supprimer cette habilitation.

La commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié.**

ARTICLE 1^{ER} BIS AA
PROLONGATION DES MANDATS DES MEMBRES
DU CONSEIL NATIONAL ET DES CONSEILS RÉGIONAUX
DE L'ORDRE DES ARCHITECTES

Le présent article est issu de **l'amendement COM-41 d'Hervé Marseille et plusieurs de ses collègues du groupe Union centriste**, adopté par la commission des lois sur un avis favorable de sa rapporteur. Il tend à **prolonger de 6 mois les mandats des membres des conseils régionaux et du conseil national de l'ordre des architectes.**

¹ Étude d'impact, page 11.

² Voir notamment la décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977.

Les membres de ces conseils sont élus pour six ans et sont renouvelés par moitié tous les trois ans¹. Devant l'imminence du prochain renouvellement initialement prévu à l'automne 2020², plusieurs craintes sont apparues. La première réside dans les difficultés matérielles que l'ordre pourrait rencontrer dans l'organisation du scrutin à la suite de l'épidémie. La seconde est liée au fait que les architectes seront accaparés par la reprise des chantiers et seront peu enclins à se porter candidats.

Afin de pallier ces difficultés, le présent article **prolonge de six mois les mandats de la série devant être renouvelée à l'automne**. Il prolonge également de la même durée les mandats des membres de l'autre série devant être renouvelée en 2023 afin de **ne pas créer d'arythmie durable dans l'organisation des renouvellements**.

La commission des lois a soutenu cette initiative qui répond à une préoccupation majeure pour l'ordre des architectes.

La commission des lois a adopté l'article 1^{er} bis AA ainsi rédigé.

ARTICLE 1^{ER} BIS A ADAPTATION DES RÈGLES RELATIVES AUX CONTRATS D'INSERTION

L'examen de l'article 1^{er} bis A a été délégué au fond à la commission des affaires sociales. Cette dernière a adopté l'**amendement COM-86** de son rapporteur.

La commission a adopté l'article 1^{er} bis A ainsi modifié.

ARTICLE 1^{ER} BIS B FIN ANTICIPÉE DES SAISONS SPORTIVES

L'article 1^{er} bis B vise à tirer les conséquences de la fin anticipée des saisons sportives. Il a été introduit à l'Assemblée nationale, à l'initiative de Perrine Goulet.

Le 28 avril dernier, le Premier ministre a annoncé que « la saison 2019-2020 des sports professionnels ne pourrait pas reprendre »³.

¹ Articles 22 et 24 de la loi 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

² L'article 87 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine a déjà décalé d'une année ce renouvellement qui devait avoir lieu en 2019 pour permettre à l'ordre des architectes d'adapter son organisation à la nouvelle carte des régions.

³ Discours devant l'Assemblée nationale.

Cet article permet, en conséquence, aux **fédérations sportives** et aux **ligues professionnelles** ou à leurs instances dirigeantes de prendre toute mesure ou décision permettant d'adapter :

- les règles édictées pour les compétitions sportives qu'elles organisent et à l'issue desquelles sont délivrés les titres nationaux, régionaux ou départementaux ;

- les règles et critères leur permettant de procéder aux sélections correspondantes.

Ces mesures peuvent être prises à compter de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire (le 23 mars dernier) et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2020.

D'après le Gouvernement, l'objectif est de « *sécuriser le principe pour les fédérations et ligues professionnelles de fixer les règles et conséquences des fins de championnats imposées par la crise sanitaire et ses circonstances exceptionnelles et de pouvoir modifier leurs règlements sans que l'on puisse considérer que les fédérations ont excédé leurs pouvoirs ou contrevenu au principe de légalité. Pour autant, il ne s'agit pas d'interdire tout recours, ni intervenir sur le fond des décisions prises par les fédérations et ligues professionnelles sur les compétitions qu'elles organisent* ».

La commission a adopté l'article 1^{er} bis B **sans modification.**

ARTICLE 1^{ER} BIS
ADAPTATION DES DISPOSITIONS APPLICABLES
AUX ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EXERÇANT
UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE À TITRE ACCESSOIRE

L'article 1^{er} bis vise à **augmenter la durée de travail annuelle maximale autorisée pour les étudiants étrangers exerçant une activité professionnelle à titre accessoire.** Approuvant l'objectif économique et social ainsi poursuivi et relevant les garanties apportées pour encadrer la portée de ce dispositif, la commission des lois l'a adopté sans modification.

En l'état du droit, sauf convention internationale contraire, **un étudiant étranger n'est autorisé à travailler que dans la limite de 60 % de la durée de travail annuelle¹** (soit 964 heures par an maximum). Cette possibilité, qui recouvre toute activité salariée, s'exerce délivrance d'une autorisation de travail, mais après déclaration nominative de l'employeur auprès de la préfecture.

¹ Dispositions figurant à l'article L. 313 -7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatif à la carte de séjour temporaire « étudiant étranger ».

Adopté en commission spéciale par l'Assemblée nationale, **l'article 1^{er} bis propose de porter cette limite à 80 % de la durée de travail annuelle.**

Selon ses auteurs, les objectifs de cette mesure de facilitation de l'emploi des travailleurs étrangers sont tant économiques – répondre aux besoins saisonniers de main d'œuvre, notamment agricoles – que sociaux – permettre aux étudiants étrangers de disposer d'un complément de revenus alors que la situation de certains d'entre eux est difficile.

En séance, **les députés ont encadré plus strictement la portée du dispositif, limitant la durée de cette dérogation jusqu'à la date de reprise effective des enseignements** dans les universités et établissements d'enseignement supérieur.

La commission a adopté l'article 1^{er} bis **sans modification.**

ARTICLE 1^{ER} TER ADAPTATION DES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX TRAVAILLEURS SAISONNIERS

L'article 1^{er} ter vise, pendant la période d'état d'urgence sanitaire et jusqu'à 6 mois après sa fin, à **relever de 6 à 9 mois la durée maximale d'emploi d'un travailleur saisonnier étranger** présent en France à la date du 16 mars 2020. La commission des lois l'a adopté sans modification.

Les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers se voient délivrer des cartes de séjour pluriannuelles d'une durée maximale de 3 ans qui leur permettent de venir travailler en France dans des conditions spécialement encadrées : **leur séjour est notamment limité à 6 mois chaque année** (en cohérence avec le caractère saisonnier du travail et afin d'éviter qu'il ne devienne un séjour durable). En outre, le ressortissant étranger s'engage à maintenir sa résidence habituelle hors de France, et chaque contrat doit faire l'objet d'une autorisation provisoire de travail délivrée par la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). À l'issue de cette période, le travailleur saisonnier doit revenir dans son pays d'origine, où se situe sa résidence principale, et faire constater son retour par les services consulaires.

Selon les chiffres du ministère de l'intérieur, **la France délivre chaque année près de 4 000 cartes de séjour pluriannuelles** à des travailleurs saisonniers (premier titre et renouvellement), principalement de nationalité marocaine et tunisienne. Au 31 décembre 2018, il y avait ainsi **9 556 détenteurs** de ce titre.

Ces conditions de délivrance sont encadrées au niveau européen par la **directive de 2014 sur les saisonniers**¹, qui harmonise le traitement par les États membres de cette catégorie d'immigration légale. En particulier, son article 14 encadre la durée annuelle de séjour autorisé : elle impose de fixer cette **durée entre un minimum de 5 mois et un maximum de 9 mois**.

L'article 1^{er} ter vise, pendant la période d'état d'urgence sanitaire et jusqu'à 6 mois après sa fin, à relever de 6 à 9 mois la durée maximale d'emploi d'un travailleur saisonnier étranger présent en France à la date du 16 mars 2020.

En effet, **les mesures de lutte contre l'épidémie ont provoqué d'importantes difficultés de recrutement pour les employeurs** qui ont recours à cette main d'œuvre. La fermeture des frontières, en particulier, a empêché un certain nombre de travailleurs saisonniers de **rejoindre la France** et ceux qui étaient **déjà présents en France peuvent avoir épuisé leur durée de séjour annuelle autorisée de 6 mois**, alors que les agriculteurs pourraient utilement continuer à employer pour faire face à leurs besoins de main d'œuvre.

C'est afin de tenir compte de cette situation que le présent article propose une **prolongation exceptionnelle de ce séjour**, dans la limite autorisée par la directive, qui est de 9 mois.

Ce dispositif a été introduit par deux amendements identiques adoptés en commission spéciale à l'Assemblée nationale **après la suppression de l'habilitation à légiférer par ordonnances** initialement prévue à l'article 1^{er}. **Le rapporteur approuve pleinement ce choix**, qui répond d'ailleurs à une invitation explicite du Conseil d'État² que le Gouvernement n'avait, hélas, pas jugé bon de suivre.

La commission a adopté l'article 1^{er} ter **sans modification**.

¹ Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier.

² Dans son avis du 4 mai 2020 sur le présent texte, le Conseil d'État a ainsi observé qu'il est « permis de s'interroger sur la raison pour laquelle le Gouvernement n'a pas choisi d'inscrire directement dans la loi la modification (...) qui permettrait immédiatement aux travailleurs en cause d'occuper un emploi. Attendre la publication de l'ordonnance fera en effet perdre un temps précieux, alors qu'il n'est pas possible aux employeurs d'anticiper sur ce texte, même s'il est rétroactif, en procédant à l'embauche, qui, aujourd'hui, serait irrégulière. Bien que ne relevant que de l'opportunité, l'inscription directe dans la loi serait une solution préférable ».

**ARTICLE 1^{ER} QUATER AA (NOUVEAU)
MOBILISATION DES RÉSERVES DES CAISSES
COMPLÉMENTAIRES DES INDÉPENDANTS**

L'article 1^{er} *quater* AA a été inséré à l'initiative de la commission des affaires sociales, compétente au fond sur cette disposition (**amendement COM-84** de René-Paul Savary).

La commission a adopté l'article 1^{er} *quater* AA **ainsi rédigé.**

**ARTICLE 1^{ER} QUATER A (NOUVEAU)
CONSTITUTION DE DROITS À LA RETRAITE DE BASE POUR LES
SALARIÉS PLACÉS EN ACTIVITÉ PARTIELLE**

L'article 1^{er} *quater* A a été inséré à l'initiative de la commission des affaires sociales, compétente au fond sur cette disposition (**amendement COM-87** de René-Paul Savary).

La commission a adopté l'article 1^{er} *quater* A **ainsi rédigé.**

**ARTICLE 1^{ER} QUATER BA (NOUVEAU)
DÉROGATION AUX RÈGLES DE CUMUL EMPLOI RETRAITE
POUR LES SOIGNANTS**

L'article 1^{er} *quater* BA a été inséré à l'initiative de la commission des affaires sociales, compétente au fond sur cette disposition (**amendement COM-90** de René-Paul Savary).

La commission a adopté l'article 1^{er} *quater* A **ainsi rédigé.**

**ARTICLE 1^{ER} QUATER B
ALLONGEMENT DE LA DURÉE DES TITRES DE SÉJOUR ET DES
ATTESTATIONS DE DEMANDE D'ASILE**

Afin d'éviter toute rupture de droits, l'article 1^{er} *quater* B propose d'étendre aux titres ayant expiré entre le 16 mai et le 15 juin 2020 la prolongation de validité déjà accordée à ceux ayant expiré depuis le 16 mars. La commission des lois l'a adopté sans modification.

Issu d'un amendement de séance du Gouvernement, le présent article inscrit directement dans le projet de loi des mesures pour lesquelles ce dernier demandait une habilitation (alinéa 27 de l'article 1^{er}). Il **visé à étendre aux différents titres de séjour ayant expirés entre le 16 mai et le 15 juin 2020 la prolongation de validité de 180 jours déjà accordée à ceux ayant expiré entre le 16 mars et le 15 mai.**

Pour mémoire, afin de sécuriser le droit au séjour des étrangers en situation régulière, et face aux difficultés auxquelles se trouvent confrontés les services des préfectures en raison des mesures destinées à lutter contre l'épidémie, l'article 16 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a habilité, pour un mois, le Gouvernement à prolonger par ordonnance la durée de validité des documents de séjour qui seraient arrivés à expiration entre le 16 mars 2020 et le 15 mai 2020, dans la limite de 180 jours.

Deux ordonnances successives prises sur ce fondement ont permis au Gouvernement de prolonger, de 90 puis de 180 jours, la durée des titres de séjour dont le terme était échu entre le 16 mars et le 15 mai 2020. Dans le cas particulier des attestations de demande d'asile, la durée de validité n'a été prolongée que de 90 jours, sous les mêmes conditions.

Dès lors que les préfectures ne sont pas encore en mesure de recevoir les étrangers pour reprendre au 15 mai le traitement de l'ensemble de leurs demandes, et afin d'éviter toute rupture de droits, **la commission des lois a approuvé qu'une même prolongation de validité soit offerte aux titres ayant expiré entre le 16 mai et le 15 juin 2020.**

Défavorable à la régularisation générale de tout étranger en situation irrégulière au simple motif qu'il demanderait un titre de séjour, elle est particulièrement attentive aux conditions de reprise de l'activité des services des étrangers des préfectures depuis la mi-mai.

Les rapporteurs de la mission de suivi de l'état d'urgence sanitaire créée par la commission des lois, nos collègues François-Noël Buffet et Nathalie Delattre, ont ainsi interrogé le ministère de l'intérieur sur les moyens déployés pour permettre l'instruction des nouvelles demandes et pour rattraper le retard accumulé pendant la période de confinement. Selon les informations recueillies, les services des étrangers des préfectures devraient bénéficier d'un **renfort humain** de 200 équivalents temps plein (ETP), soit 2 400 « mois vacataires ». En outre, certaines **méthodes** seront privilégiées pendant la reprise : expédition par courrier pour les documents sans biométrie, recours accru à des procédures dématérialisées, notamment pour la prise de rendez-vous, et développement de nouvelles téléprocédures (pour les étudiants étrangers, notamment).

La commission a adopté l'article 1^{er} *quater* B **sans modification.**

ARTICLE 1^{ER} QUATER CA (NOUVEAU)
DÉMATÉRIALISATION DE CERTAINS DOCUMENTS
PROVISOIRES DE SÉJOUR

Issu d'un amendement adopté en commission à l'initiative de notre collègue François-Noël Buffet, **l'article 1^{er} quater CA vise à renvoyer au pouvoir réglementaire, dont elles relèvent, les modalités de délivrance par l'administration d'un récépissé lors du dépôt d'une demande de titre de séjour ou lors de son renouvellement.** Il doit permettre ainsi de faciliter la **dématérialisation** à venir de ces documents provisoires.

Il reprend l'article 38 du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique dans la version adoptée par le Sénat en première lecture.

L'étranger majeur non européen qui souhaite se maintenir en France plus de 3 mois doit, sauf exceptions, être titulaire d'un document autorisant son séjour (article L. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - CESEDA). D'une grande diversité, ces **titres de séjour** sont délivrés par l'administration en fonction des **motifs avancés** par l'étranger (tourisme, travail, études, vie privée et familiale, soins d'une maladie, *etc.*) et pour des **durées maximales** variables (1, 3, 4 ou 10 ans, voire pour une durée permanente). Ils ouvrent parfois aux étrangers qui en sont détenteurs certains **droits associés au séjour** en France (autorisation de travail, autorisation de séjour à l'étranger et de retour).

Ces titres sont octroyés et renouvelés par les préfetures, qui sont chargées d'instruire les demandes, de prendre les décisions d'attribution ou de refus, puis de superviser la fabrication et l'envoi du document. Mais, en pratique, en raison de la longueur de ces étapes, **les services préfectoraux remettent quasi systématiquement à l'usager qui dépose une demande de titre de séjour ou qui en sollicite le renouvellement un récépissé attestant de sa démarche.** Ce document provisoire autorise la présence de l'étranger sur le territoire durant l'examen de sa demande (articles L. 311-4 et R. 311-4 du CESEDA).

La délivrance de chaque récépissé nécessite prise de rendez-vous et déplacement des usagers en préfecture, tandis que le nombre de documents provisoires délivrés chaque année par les préfetures est considérable : **1,12 million de récépissés ont ainsi été délivrés en 2018,** pour 785 000 titres, soit **1,42 récépissé en moyenne par titre.**

Le récépissé de demande d'un titre de séjour

Caractéristiques

Le récépissé est remis, sous le timbre du service préfectoral compétent, à tout étranger admis à souscrire une demande de première délivrance ou de renouvellement de titre de séjour. Il a une **durée minimum d'un mois** - en pratique, souvent trois mois - et **peut être renouvelé une ou plusieurs fois** par l'administration, en fonction de la durée prise par elle pour instruire la demande (article R. 311-5 du CESEDA).

Il ne préjuge pas de la décision définitive qui sera prise au regard du droit au séjour et se distingue de deux autres **documents à caractère temporaire** :

- l'autorisation provisoire de séjour (APS), délivrée à des catégories particulières d'étrangers (mission de volontariat en France, étrangers malades et leurs parents, personnes en parcours de sortie de la prostitution), généralement valable 6 mois ;

- l'attestation de demande d'asile (ADA), remise au demandeur d'asile et renouvelée jusqu'à ce que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) ou, sous certaines réserves, en appel, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), se soit définitivement prononcé sur sa demande.

Droits conférés

À titre principal, **le récépissé autorise la présence de l'intéressé sur le territoire pour la durée qu'il précise, et sert à justifier de la régularité du séjour de son détenteur** pendant l'instruction de sa demande (dans l'attente de la délivrance du titre définitif ou du rejet de ladite demande).

Les **autres droits attachés au séjour** varient selon qu'il s'agit d'une première demande ou d'un renouvellement de titre de séjour (pas de retour autorisé en France sans visa après une sortie du territoire en cas de première demande) et selon la nature du titre de séjour dont la délivrance ou le renouvellement est demandé (seuls certains récépissés portent ainsi une mention autorisant leur titulaire à travailler).

Issu d'un **amendement COM-24** adopté en commission à l'initiative de notre collègue François-Noël Buffet, l'article 1^{er} *quater* CA vise à renvoyer au pouvoir réglementaire, dont elles relèvent, les modalités de délivrance par l'administration d'un récépissé lors du dépôt d'une demande de titre de séjour ou lors de son renouvellement. Il doit permettre ainsi de faciliter la dématérialisation à venir de ces documents provisoires.

Le présent article tend dès lors à supprimer toute référence à la notion de « récépissés » de demande de titres de séjour (ou d'« attestations ») figurant au sein des dispositions législatives, renvoyant désormais au pouvoir réglementaire la fixation des conditions dans lesquelles ils seront délivrés aux usagers.

Resteraient toutefois maintenue dans la loi la mention explicite que les réfugiés (et les titulaires de la protection subsidiaire) bénéficient du

droit d'exercer la profession de leur choix, eu égard à l'importance de ce droit, dont la mention transpose une exigence de la directive européenne 2011/95/UE dite « Qualifications ».

Cette rédaction reprend celle de l'article 38 du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique dans la version adoptée par le Sénat en première lecture, au bénéfice d'une correction rédactionnelle.

Vers une dématérialisation du traitement des demandes de titres

Lors du Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration qui s'est tenu en novembre 2019, le Gouvernement s'est donné comme objectif d'améliorer l'accueil des usagers en préfecture en réduisant le nombre de passages dans les services grâce à la dématérialisation.

À cette fin, **le Gouvernement entend déployer avant 2022 un nouveau service de dépôt en ligne et d'instruction des demandes de titres de séjour**. Il ne sera donc plus, à terme, délivré aux usagers des récépissés au format papier, les documents provisoires (attestations de dépôt de demande ou de prolongation de l'instruction d'une demande) étant générés en ligne.

Les bénéfices attendus de la dématérialisation à venir sont appréciables (simplicité, rapidité, limitation des déplacements en préfecture, réduction des délais), notamment au regard de la situation très détériorée de l'accueil des étrangers dans certaines préfectures dénoncée par de nombreux acteurs associatifs.

Des garanties devront entourer le futur dispositif pour éviter la reconstitution d'obstacles numériques à l'accès aux droits des étrangers (disponibilité effective du service, maintien d'alternatives non dématérialisées dans certains cas) et pour assurer une identification fiable des usagers et la confidentialité de leurs données.

Comme le relevait notre collègue Patricia Morhet-Richaud, rapporteur de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique :

« Les ajustements proposés par le présent article sont de portée assez limitée : il s'agit essentiellement d'une clarification bienvenue entre les dispositions relevant du domaine de la loi et celles du règlement (les modalités concrètes de délivrance de documents autorisant provisoirement le séjour des ressortissants étrangers relevant manifestement de la seconde catégorie).

« Les simplifications concrètes du traitement des demandes des titres de séjour ne devraient intervenir que dans un second temps, avec la mise en place du système informatique permettant de générer les documents provisoires dématérialisés qui remplaceront les récépissés au format papier. »¹

La commission a adopté l'article 1^{er} quater CA ainsi rédigé.

¹ <http://www.senat.fr/rap/l19-358/l19-3583.html#toc68>

ARTICLE 1^{ER} QUATER C PROLONGATION DU VERSEMENT DE L'ALLOCATION POUR DEMANDEURS D'ASILE

L'article 1^{er} quater C vise à prolonger jusqu'au 31 mai (pour les déboutés), ou 30 juin (pour les réfugiés), le bénéfice de l'allocation pour demandeur d'asile des personnes ayant cessé d'y être éligibles en mars. La commission des lois l'a adopté sans modification.

Exigence du droit de l'Union européenne transposée en droit interne, l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) **est versée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) aux personnes dont la demande d'asile est en cours d'examen.** Son montant moyen s'élève à **395 euros mensuels environ** par famille. Son versement doit normalement cesser après qu'une décision définitive a été rendue sur la demande d'asile¹, concrètement soit en cas de rejet de ladite demande asile (« débouté »), soit en cas d'obtention de la protection (« réfugié »).

L'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)

L'ADA est versée aux demandeurs d'asile âgés de 18 ans et plus, ayant accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et dont les ressources financières mensuelles sont inférieures au revenu de solidarité active (RSA).

L'ADA comprend deux composantes : un montant forfaitaire (de 6,80 euros par jour pour une personne seule), versé à l'ensemble des bénéficiaires, et un montant additionnel (de 7,40 euros dit « pécule ») destiné aux demandeurs d'asile ayant accepté les conditions matérielles d'accueil de l'OFII mais qui n'ont pu être hébergés, faute de places disponibles.

Depuis 2015, le bénéfice de l'ADA peut être suspendu si le demandeur d'asile a abandonné son hébergement, ne s'est pas rendu aux convocations de l'OFIPRA ou n'a pas répondu aux demandes d'informations de l'Office. Enfin, l'ADA peut être retirée lorsque le bénéficiaire a fourni des informations erronées sur sa situation financière et familiale, lorsqu'il s'est comporté violemment dans son lieu d'hébergement ou a gravement manqué au règlement de ce dernier.

Les conditions de versement de l'ADA ont évolué à compter du 5 novembre 2019. Alors que cette allocation était depuis 2016 versée mensuellement par alimentation d'une carte de retrait, le décret n° 2018-1359 du 28 décembre 2018 a modifié l'article D. 744-33 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) afin de prévoir désormais le versement de l'ADA sur une carte de paiement.

¹ Article L. 744-9 du CESEDA.

Issu d'un amendement de séance du Gouvernement, le présent article inscrit directement dans le projet de loi des mesures pour lesquelles ce dernier demandait une habilitation (alinéa 19 de l'article 1^{er}). Il vise à **prolonger le bénéfice de l'allocation** pour demandeur d'asile **pour les personnes ayant cessé d'y être éligibles à compter du mois de mars 2020**. L'ADA continuerait à être versée **jusqu'au 31 mai pour les déboutés**, et un mois de plus, **jusqu'au 30 juin 2020, pour les réfugiés**. Selon l'étude d'impact, **le nombre de ménages allocataires concernés** par la mesure **devrait être inférieur à 8 000**.

Le rapporteur prend acte qu'il s'agit, selon le Gouvernement, d'éviter de priver de toutes ressources des personnes particulièrement vulnérables pendant la durée du confinement et la période qui suit immédiatement. Concernant les réfugiés, cette mesure doit permettre, à juste titre, de tenir compte de la difficulté de leur ouvrir les droits sociaux auxquels ils pourraient normalement prétendre, les services en charge de leur protection ayant été quasiment à l'arrêt depuis deux mois. Concernant les déboutés, alors que la fermeture des frontières rend en pratique encore plus difficile leur éloignement, le rapporteur relève que **l'OFII conservera bien la possibilité de mettre fin à ce versement de façon anticipée, ce qui permettra de sanctionner les cas manifestes d'abus** de ce dispositif exceptionnel.

La commission a adopté l'article 1^{er} *quater* C **sans modification**.

ARTICLE 1^{ER} QUATER MISE EN PLACE DE DISPOSITIFS D'INTÉRESSEMENT PAR DÉCISION UNILATÉRALE DE L'EMPLOYEUR

L'examen de l'article 1^{er} *quater* a été délégué au fond à la commission des affaires sociales. Cette dernière a adopté **les amendements identiques COM-89** de son rapporteur **et COM-33** de Patricia Morhet-Richaud.

La commission a adopté l'article 1^{er} *quater* **ainsi modifié**.

ARTICLE 1^{ER} QUINQUIES RÈGLES D'OCTROI DES CDI DANS LA FONCTION PUBLIQUE

L'article 1^{er} *quinquies* « neutralise » l'impact de l'état d'urgence sanitaire sur la transformation des contrats à durée déterminée (CDD) en contrats à durée indéterminée (CDI) dans les trois versants de la fonction publique.

Initialement, le Gouvernement souhaitait légiférer par ordonnances pour mettre en œuvre ce dispositif. À l'initiative de son rapporteur, l'Assemblée nationale l'a toutefois inscrit directement dans la loi.

1. La transformation des CDD en CDI

Dans les trois versants de la fonction publique, la durée des CDD est limitée à trois ans. Ces contrats peuvent être renouvelés de manière expresse, dans la limite d'une durée maximale de six ans.

Au terme de ces six années, les CDD sont automatiquement convertis en CDI¹, sauf opposition des agents.

Les agents doivent respecter **trois conditions cumulatives** :

- avoir été recrutés pour répondre à un **besoin permanent de l'administration**, non pour un besoin temporaire ou saisonnier. Ce cas de figure concerne par exemple les agents contractuels recrutés pour exercer des « *fonctions nécessitant des compétences techniques spécialisées ou nouvelles* »² ;

- justifier d'une **ancienneté de service de six ans** sur des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique et auprès du même employeur public ;

- **attester que la durée des interruptions entre deux contrats n'a pas excédé quatre mois.**

Cette dernière condition soulève aujourd'hui des difficultés, bien que le Gouvernement ait encouragé les employeurs publics à prolonger les contrats arrivés à échéance pendant la crise sanitaire³.

Comme le souligne l'étude d'impact, « *des agents contractuels recrutés sur un contrat à durée déterminée sur un emploi permanent (...) risquent de voir leur contrat interrompu pendant une durée supérieure à quatre mois en raison de la fermeture de leurs services et la fin de leur CDD du fait de la période de confinement* »⁴.

2. La neutralisation de l'impact de l'état d'urgence sanitaire

En conséquence, l'article 1^{er} *quinquies* permet de neutraliser l'effet de la crise sanitaire sur la transformation des CDD en CDI dans les trois versants de la fonction publique.

¹ À titre dérogatoire, le statut général de la fonction publique permet aussi des « primo-recrutements » en CDI, par exemple lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes.

² Article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

³ DGAFP, Foire aux questions (FAQ) portant sur la fonction publique territoriale dans le cadre de la gestion du covid-19, version du 15 avril 2020.

⁴ Étude d'impact du projet de loi, p. 67.

Concrètement, la durée de l'état d'urgence sanitaire – déclaré le 23 mars dernier¹ et prolongé jusqu'au 10 juillet 2020 inclus² – ne serait pas prise en compte dans la durée des interruptions entre deux contrats. Cette durée pourrait donc excéder quatre mois, en raison de la crise sanitaire et par dérogation à la règle actuelle de calcul.

À l'initiative de Catherine di Folco et de Loïc Hervé, la commission des lois a simplifié la rédaction retenue, qui serait inscrite dans le statut général de la fonction publique. Elle a également confirmé le caractère rétroactif de cet article, qui s'appliquera ainsi dès le début de l'état d'urgence sanitaire, soit le 23 mars 2020 (amendement COM-8).

La commission a adopté l'article 1^{er} *quinquies* ainsi modifié.

ARTICLE 1^{ER} SEXIES MISE À DISPOSITION, À TITRE GRATUIT, D'AGENTS PUBLICS AUPRÈS DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ

L'article 1^{er} *sexies* permet la mise à disposition, à titre gratuit, d'agents publics auprès des établissements de santé afin de renforcer leurs moyens pendant l'état d'urgence sanitaire.

Initialement, le Gouvernement souhaitait légiférer par ordonnances pour mettre en œuvre ce dispositif. À l'initiative de son rapporteur, l'Assemblée nationale l'a toutefois inscrit « en clair » dans la loi.

Cet article reprend opportunément une proposition du Sénat. Comme l'a rappelé la mission de suivi de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, « dans un esprit de solidarité, des collectivités territoriales ont mis leurs agents à disposition des hôpitaux, par exemple pour la préparation des repas. Ces initiatives doivent être encouragées : alors qu'elles sont aujourd'hui payantes, les mises à disposition de personnels au bénéfice des hôpitaux doivent devenir gratuites »³.

1. La mise à disposition des agents publics

Un fonctionnaire mis à disposition exerce ses fonctions hors de son administration d'origine, mais y reste rattaché sur le plan administratif et financier⁴.

¹ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

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

³ Deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, 29 avril 2020, p. 99.

⁴ La mise à disposition se distingue ainsi du détachement, position statutaire dans laquelle l'agent est directement rémunéré par son administration d'accueil.

La mise à disposition est possible auprès d'un autre employeur public (y compris lorsqu'il relève d'un autre versant), de tout organisme contribuant à la mise en œuvre d'une politique publique, d'une organisation internationale ou d'une autorité étrangère.

La procédure à suivre : l'exemple d'un agent public territorial

La mise à disposition d'un agent public territorial nécessite :

- d'obtenir l'accord écrit de l'agent¹ ;
- d'informer l'assemblée délibérante du projet de mise à disposition ;
- de conclure une convention de mise à disposition avec l'agent et l'administration d'accueil ;
- d'établir un arrêté de mise à disposition, adaptant la position statutaire de l'agent.

Les conditions de travail de l'agent sont fixées par l'administration d'accueil.

Par principe, les mises à disposition d'agents sont « payantes » : elles donnent lieu à remboursement par l'administration d'accueil, dans des conditions fixées par convention.

Le droit en vigueur prévoit toutefois des dérogations, certaines mises à disposition pouvant être consenties à titre gratuit.

Les mises à disposition à titre gratuit : l'exemple du versant territorial²

Par exception, une collectivité territoriale peut mettre gratuitement à disposition l'un de ses agents auprès :

- d'une autre collectivité territoriale ou d'un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché (établissements publics de coopération intercommunale notamment) ;
- du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) ;
- d'un groupement d'intérêt public ;
- d'une organisation internationale (y compris l'Union européenne), d'un État étranger, d'une collectivité publique ou d'un organisme public relevant de cet État.

2. Un principe de gratuité pendant l'état d'urgence sanitaire

L'article 1^{er} *sexies* permet de mettre à disposition, à titre gratuit, des agents territoriaux ou hospitaliers auprès des établissements de santé au sens de l'article 2 du statut général de la fonction publique hospitalière³

¹ À l'inverse, il n'est plus nécessaire de saisir la commission administrative paritaire (CAP), en application de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

² Article 61-1 (II) de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

³ Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

(hôpitaux, établissements médico-sociaux, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, *etc.*).

Cet article couvre ainsi les mises à disposition d'une collectivité territoriale vers un établissement de santé ou entre établissements de santé, afin de renforcer les moyens mis en œuvre pour lutter contre l'épidémie.

Deux conditions devront toutefois être réunies : la mise à disposition devra être prononcée pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire et devra présenter un « lien avec la gestion de cette crise ».

Dans un esprit de solidarité, certaines collectivités territoriales souhaitent toutefois épauler les établissements de santé au-delà de la crise sanitaire, pour des tâches très concrètes (restauration collective, espaces verts, *etc.*).

À l'initiative de Catherine di Folco et de Loïc Hervé, la commission des lois a donc **autorisé la mise à disposition, à titre gratuit, d'agents territoriaux ou hospitaliers, y compris en dehors de l'état d'urgence sanitaire (amendement COM-9).**

Cette extension s'inspire du droit applicable aux agents de l'État¹. Sa mise en œuvre reposerait toujours sur **le volontariat des employeurs publics**, qui pourraient s'accorder pour prévoir, ou non, un dispositif de remboursement.

Sur proposition de la commission des affaires sociales, cet article fera l'objet d'une **évaluation dans le rapport annuel au Parlement sur les actions menées sur le champ du financement des établissements de santé (amendement COM-91).**

La commission a adopté l'article 1^{er} *sexies* ainsi modifié.

ARTICLE 1^{ER} SEPTIES AA (NOUVEAU) TESTS DE DEPISTAGE DANS LA FONCTION PUBLIQUE - INSERTION DES TRAVAILLEURS EN SITUATION DE HANDICAP

Introduit à l'initiative de Catherine di Folco et de Loïc Hervé (**amendement COM-10**), l'article 1^{er} *septies* A poursuit deux objectifs, qui concernent les trois versants de la fonction publique.

D'une part, il précise que **le médecin de prévention peut procéder à des tests de dépistage du covid-19**, selon un protocole défini par un arrêté

¹ Article 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

du ministre de la santé. Il s'inspire du dispositif retenu pour les médecins du travail afin de lutter contre la propagation de l'épidémie¹.

D'autre part, **l'article étend la durée de deux expérimentations** prévues par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Pour **faciliter l'insertion des agents en situation de handicap**, ces expérimentations autorisent, pour une durée de cinq ans, la titularisation d'un apprenti et le détachement sur un emploi de niveau supérieur.

Neuf mois après l'adoption de la loi, elles n'ont toutefois toujours pas débuté : les décrets d'application n'ont été publiés que les 5 et 13 mai dernier. En raison de ce retard, l'article vise à **allonger d'un an la durée des deux expérimentations**.

La commission a adopté l'article 1^{er} *septies* AA **ainsi rédigé**.

ARTICLE 1^{ER} SEPTIES A PROLONGATION D'UN AN DE L'EXPÉRIMENTATION DES MAISONS DE NAISSANCE

L'examen de l'article 1^{er} *septies* A a été délégué au fond à la commission des affaires sociales.

La commission a adopté l'article 1^{er} *septies* A **sans modification**.

ARTICLE 1^{ER} SEPTIES REPORTS DE RÉFORMES CIVILES ET PÉNALES

Introduit en commission à l'initiative de notre collègue député Guillaume Kasbarian, rapporteur, l'article 1^{er} *septies* tend à reporter l'entrée en vigueur de trois réformes votées dans la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Il permet d'inscrire ces reports directement dans la loi au lieu de consentir au Gouvernement une habilitation pour y procéder comme il le demandait dans son projet de loi initial.

¹ Ordonnance n° 2020-386 du 1^{er} avril 2020 adaptant les conditions d'exercice des missions des services de santé au travail à l'urgence sanitaire et modifiant le régime des demandes préalables d'autorisation d'activité partielle.

Souscrivant à ces reports, la commission estime qu'ils devront être mis à profit pour préparer l'entrée en vigueur de ces réformes en poursuivant **trois objectifs** : permettre aux juridictions d'apurer le stock des dossiers à traiter selon les procédures actuelles, préparer les recrutements et l'organisation nécessaire, mettre en œuvre les outils informatiques requis dans les délais.

La commission a **adopté** cet article **sans modification**.

A. LA RÉFORME DU DIVORCE

L'article 1^{er} *septies* tend tout d'abord à **reporter de quatre mois**, soit **au 1^{er} janvier 2021**, l'entrée en vigueur de la **réforme de la procédure de divorce contentieux**¹, prévue aux articles 22 et 23 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Le paragraphe VII de l'article 109 de cette même loi prévoit son **entrée en vigueur différée** à une date fixée par décret en Conseil d'État et **au plus tard le 1^{er} septembre 2020**.

Cette réforme **simplifie la procédure qui devient uniquement écrite, en supprimant la tentative de conciliation préalable à l'assignation** (articles 251 et suivants du code civil)². Les parties engageront la procédure par voie d'assignation ou de requête conjointe. Le juge aux affaires familiales tiendra dès le **début de la procédure, sauf si les parties ou la partie seule constituée y renoncent, une audience d'orientation et de fixation des mesures provisoires**.

Outre la **simplification**, l'objectif recherché est bien celui d'une plus grande **célérité**. La procédure actuelle permet de suspendre la conciliation pour six mois, si les époux souhaitent un délai de réflexion ; et les délais de jugement intègrent un délai maximal de trente mois entre l'ordonnance de non-conciliation et l'assignation, ce qui allonge la durée des procédures.

La réforme **réduit également de deux à un an le délai de séparation** requis pour constater la cessation de la communauté de vie entre les époux, dans le cas du divorce pour **altération définitive du lien conjugal** (articles 237 et 238 du code civil).

¹ Divorce pour faute sur le fondement de l'article 242 du code civil, divorce pour altération définitive du lien conjugal sur le fondement de l'article 237 du même code ou divorce accepté (rupture du mariage sans considération des faits à l'origine de ceux-ci) sur le fondement de l'article 233 dudit code.

² Section 3 du chapitre II du titre VI du livre I^{er} du code civil sur la procédure applicable aux autres cas de divorce (que le divorce par consentement mutuel).

Lors de l'examen du projet de loi, le **Sénat s'était opposé à cette réforme**, suivant l'analyse de nos collègues François-Noël Buffet et Yves Détraigne¹, rapporteurs au nom de la commission des lois. Il avait **maintenu la conciliation**, phase de réflexion et de maturation du divorce, car sa suppression risque de favoriser une logique d'affrontement des parties et d'avoir pour conséquence une augmentation des demandes en divorce fondées sur la faute d'une part, mais aussi des recours de l'après-divorce d'autre part. Au surplus, le Sénat craignait que **l'intérêt de l'enfant ne soit pas suffisamment pris en compte dans la procédure écrite**, sa situation devenant un élément parmi d'autres dans l'échange des conclusions, alors que la phase de conciliation donnait souvent l'occasion au juge de demander à entendre l'enfant.

Pour autant, cette réforme ayant été adoptée par le Parlement, la commission des lois souhaite qu'elle soit **mise en œuvre dans de bonnes conditions**.

La **demande de report de cette réforme semble quasi unanime**. Le Conseil national des barreaux, entendu par le rapporteur, a toutefois précisé que les avocats étaient prêts pour sa mise en œuvre.

D'abord envisagée au 1^{er} janvier 2020, en même temps que la création des tribunaux judiciaires et la réforme de la procédure civile², qui impose par exemple la mise en état électronique à peine d'irrecevabilité, la Chancellerie avait finalement préféré attendre le 1^{er} septembre 2020 pour son entrée en vigueur.

Il s'agissait de **permettre aux juridictions d'apurer au maximum le stock des anciens dossiers**. En effet, les juges aux affaires familiales devront faire **cohabiter les deux procédures** à compter de l'entrée en vigueur de la réforme :

- l'ancienne pour toutes les requêtes déposées avant l'entrée en vigueur de la réforme ;

- la nouvelle pour les assignations ou requêtes conjointes initiales déposées à partir du jour de l'entrée en vigueur.

Or, l'étude d'impact du présent projet de loi estime à près de **20 000 le nombre de dossiers non traités pendant la crise sanitaire**, puisque les divorces contentieux ne faisaient pas partie des contentieux essentiels des plans de continuité d'activité (PCA)³.

¹ Voir rapport n° 11 (2018-2019) de MM. François-Noël Buffet et Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, déposé le 3 octobre 2018, p. 116 et s.

Ce rapport est accessible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l18-011-1/l18-011-11.pdf>

² Décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile.

³ Étude d'impact sur le projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, p.10

Si la commission ne peut que **regretter les obstacles informatiques à la continuité de la justice civile pendant cette crise¹**, elle estime qu'il serait très difficile pour les juridictions de préparer la mise en œuvre de cette réforme pour le 1^{er} septembre 2020 et de faire coexister à cette date deux procédures différentes avec un tel stock d'affaires non jugées.

Suivant l'analyse de son rapporteur, la **commission a souscrit au report proposé de quatre mois**, nécessaire pour permettre aux juridictions de s'organiser.

Ce **délai** devra également être **mis à profit pour assurer la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2021 de l'outil informatique** nécessaire à la prise de date de l'audience d'orientation et de fixation des mesures provisoires qui n'est manifestement pas prêt.

B. LA JURIDICTION NATIONALE DES INJONCTIONS À PAYER

L'article 1^{er} *septies* vise également à **reporter de huit mois, soit au 1^{er} septembre 2021**, l'entrée en vigueur de la **réforme de la procédure d'injonction de payer devant le juge civil**, prévue à l'article 27 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Le paragraphe IX de l'article 109 de cette même loi a prévu son **entrée en vigueur différée** à une date fixée par décret en Conseil d'État et **au plus tard le 1^{er} septembre 2020**.

La procédure de l'injonction de payer **permet au juge de rendre une ordonnance non contradictoire enjoignant au débiteur de s'acquitter de sa dette, sur simple saisine sur requête du créancier d'une somme d'argent**. L'ordonnance devient **exécutoire sauf en cas d'opposition du débiteur**. Dans cette hypothèse, le dossier est examiné de manière contradictoire en audience civile et le jugement rendu se substitue à l'ordonnance initiale.

La réforme prévoit le **traitement dématérialisé des requêtes en injonctions de payer civiles et européennes**, qui relèvent aujourd'hui de la compétence des tribunaux judiciaires ou de leurs chambres de proximité (les anciens tribunaux d'instance), par un **tribunal spécialement désigné à compétence nationale** (articles L. 211-17 et L. 211-18 du code de l'organisation judiciaire). Ce tribunal, vraisemblablement le tribunal judiciaire de Strasbourg, sera désigné par décret.

Tant les **requêtes en injonction de payer que les oppositions aux ordonnances** seront **formées devant lui**. Les requêtes seront traitées par cette juridiction unique, tandis que les oppositions aux ordonnances formées par les débiteurs demeureront du ressort du tribunal judiciaire

¹ Voir le deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire de la mission de suivi de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 de la commission des lois.

Ce rapport est accessible à l'adresse suivante :

http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/lois/MI_Covid19/Mission_suivi_urgence_Covid-19_Deuxieme_rapport_etape.pdf.

territorialement compétent : elles lui seront transmises par le greffe du tribunal spécialement désigné.

Les injonctions de payer sont un **contentieux de masse que les chambres de proximité des tribunaux judiciaires ne devraient plus avoir à traiter qu'à la marge** : l'étude d'impact du présent projet de loi précise que 411 745 ordonnances d'injonction de payer ont été rendues en matière civile en 2018, pour 5 % de taux d'opposition¹.

Le **Sénat** s'était montré **favorable à cette réforme sous réserve qu'elle préserve l'accès au juge pour tous**, notamment les personnes les plus vulnérables non familières des procédures dématérialisées ou dépourvues d'accès à internet. Il été satisfait sur ce point puisque les personnes physiques peuvent adresser leur demande au greffe sur support papier et les oppositions ne sont traitées par voie dématérialisée que si les parties en sont d'accord.

L'étude d'impact du présent texte **justifie le report de la réforme** en raison des **stocks accumulés pendant la crise sanitaire** et des **délais pris pour développer l'application informatique** indispensable au fonctionnement de cette juridiction².

La commission estime **paradoxal de reporter l'entrée en vigueur** d'une réforme dont tous ont pu constater qu'elle aurait été **bienvenue pour assurer la continuité du service public de la justice** pendant la crise sanitaire.

Elle regrette surtout le **retard pris dans le développement informatique** : il **ne peut s'expliquer uniquement par la crise sanitaire**.

Pour autant, suivant l'avis de son rapporteur, la commission a voulu faire preuve de **pragmatisme** : rien ne sert de forcer l'entrée en vigueur d'une réforme qui exige des développements techniques si ceux-ci ne peuvent aboutir dans les délais requis.

La **commission** a donc **souscrit à ce report**.

Ces **huit mois** devront être **mis à profit** pour assurer le recrutement et la formation des magistrats et fonctionnaires affectés à la juridiction ainsi que la mise en place de l'application informatique nécessaire, de la signature électronique et des procédures de transmission des dossiers entre les juridictions.

C. LE NOUVEAU CODE DE LA JUSTICE PÉNALE DES MINEURS

Le II. de l'article propose de reporter au 31 mars 2021 l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs.

¹ Page 10 de l'étude d'impact du présent projet de loi.

² Idem.

L'ordonnance portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs, prise sur le fondement de l'article 93 de la loi de programmation et de réforme pour la justice¹, apporte d'importantes modifications, particulièrement sur le plan procédural, au traitement des affaires pénales dans lesquelles un mineur est mis en cause.

Son article 9 prévoit une entrée en vigueur de l'ordonnance au 1er octobre 2020 soit un an après sa publication.

Dès le début de la crise sanitaire, l'entrée en vigueur du nouveau code à cette date a paru irréalisable, tant pour des raisons pratiques qu'en raison des enjeux de ce texte.

1. Une date initiale d'entrée en vigueur impossible à respecter

Plusieurs facteurs contribuent à la rendre impraticable tant pour les juridictions que pour la protection judiciaire de la jeunesse.

a) Des stocks d'affaires trop importants pour permettre aux juridictions de mettre en œuvre la réforme

Les juridictions pour mineurs se trouvent aujourd'hui confrontées à un **stock d'affaires qui rend impossible l'entrée en vigueur du nouveau code au 1^{er} octobre 2020**. Cette situation, ancienne, a été accentuée depuis le début de l'année 2020. S'il n'a pas été possible de disposer d'un état exact de la situation actuelle, plusieurs éléments sont à prendre en compte. Tout d'abord la durée moyenne de jugement des affaires dans lesquelles un mineur est mis en cause, qui était en 2019 de dix-huit mois. Ensuite, la différence de situation des juridictions en fonction de leur taille et du volume d'affaires qu'elles ont à traiter. Si les tribunaux de plus petite taille parviennent à juger rapidement les affaires, les juridictions les plus importantes (Paris et Bobigny notamment), qui traitent notamment plus d'affaires concernant les mineurs non accompagnés, ont vu un stock important se constituer. Enfin, les mesures prises par la chancellerie pour permettre un apurement de ces stocks (mission de l'inspection générale de la justice, mise en place de plans d'apurement pour certaines juridictions avec apport d'effectifs) ont été interrompues par la crise sanitaire.

¹ L'article 93 de la loi du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice prévoit que « dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour : 1° modifier et compléter les dispositions relatives à la justice pénale des mineurs, dans le respect des principes constitutionnels qui lui sont applicables et des conventions internationales, afin de : a) simplifier la procédure pénale applicable aux mineurs délinquants ; b) accélérer leur jugement pour qu'il soit statué rapidement sur leur culpabilité ; c) renforcer leur prise en charge par des mesures probatoires adaptées et efficaces avant le prononcé de leur peine, notamment pour les mineurs récidivistes ou en état de réitération ; d) améliorer la prise en compte de leurs victimes ; 2° regrouper et organiser ces dispositions dans un code de la justice pénale des mineurs ».

Depuis le début de l'année 2020, la grève des avocats puis la crise sanitaire ont entraîné le report de toutes les affaires non urgentes. Le ministère d'avocat étant obligatoire pour les affaires mettant en cause un mineur, les juridictions ont d'abord dû prendre acte de l'impossibilité de traiter ces dossiers. Dans le cadre du confinement, les magistrats, juges aux affaires familiales comme procureurs, n'ont pu traiter que les affaires urgentes et ont concentré par ailleurs leurs efforts sur le traitement de violences intrafamiliales. Le stock d'affaires n'a donc pu qu'augmenter au cours des cinq derniers mois.

Le traitement des affaires semble pouvoir désormais reprendre progressivement, mais une entrée en vigueur du nouveau code de justice pénale des mineurs au 1^{er} octobre prochain entraînerait une période d'application concomitante du droit actuel trop longue pour être envisageable.

À cette question s'ajoute l'inquiétude sur le calendrier d'adaptation des outils informatiques. En effet l'importance des changements procéduraux rend nécessaire des adaptations de l'application Cassiopée. Or la finalisation de ces nouveaux développements dépend de la stabilisation des parties législatives et réglementaires du code de justice pénale des mineurs et des priorités informatiques du ministère de la Justice pendant la sortie de crise.

b) La nécessité d'adapter les structures de la Protection judiciaire de la jeunesse et de former les acteurs

Ainsi que l'a relevé Josiane Costes dans son avis budgétaire au nom de la commission des lois dès la fin de l'année 2019, la mise en œuvre de la réforme du code de justice des mineurs implique une réorganisation d'ampleur des services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Ainsi que le soulignait la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), « la direction devra relever deux défis : répondre aux impératifs d'une prise en charge rapide des mesures éducatives judiciaires tout en construisant des projets individuels adaptés à la situation de chaque mineur, et accompagner l'ensemble des professionnels pour intégrer les évolutions dans leurs pratiques ». ¹ Pour faire face à cette évolution, la direction de la PJJ doit notamment renforcer le milieu ouvert, qui sera appelé à accueillir, au moins à titre transitoire, plus de mineurs reconnus coupables et résoudre de nombreuses difficultés pratiques en termes de structures et de locaux. **Cette transformation dont il semblait difficile en novembre 2019 qu'elle puisse être suffisamment avancée en un an est aujourd'hui impossible à organiser d'ici octobre.**

¹ Avis n° 146 (2019-2020) de Mme Josiane COSTES, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 novembre 2019.

La mise en œuvre de la réforme suppose en outre la formation des personnels fonctionnaires de la PJJ et des salariés du secteur associatif habilité. Or, le programme de formation ne peut être véritablement organisé qu'une fois le texte du code pénal des mineurs entièrement stabilisé. Ceci implique non seulement que le texte de la partie législative du code soit ratifié après avoir été amendé par le Parlement, mais aussi que la partie réglementaire du code ait été prise. Or celle-ci n'a pas encore été finalisée, et ne pourra en tout état de cause l'être entièrement qu'après la ratification de l'ordonnance. Elle semble ainsi ne pouvoir être soumise au Conseil d'État qu'en septembre prochain.

2. La nécessité d'un débat parlementaire et de conduire les concertations

Le calendrier initial d'entrée en vigueur de l'ordonnance paraît d'autant plus impraticable que les enjeux de la réforme nécessitent un débat parlementaire qui n'a pu encore avoir lieu ainsi que de nouvelles concertations.

a) La ratification de l'ordonnance ne doit intervenir qu'après un débat parlementaire dédié

Adoptée par ordonnance contre l'avis du Sénat, la réforme de la justice pénale des mineurs doit faire l'objet d'un débat parlementaire, ainsi que s'y est engagée la Garde des Sceaux. Ce débat dont la date n'était pas encore fixée mi-mars, alors que s'ouvrait la période de confinement, doit permettre à la représentation nationale de discuter des choix faits par le Gouvernement et dont certains font l'objet de critiques importantes d'associations, des avocats ou des magistrats eux-mêmes. Il ne saurait donc être question que l'ordonnance entre en vigueur sans que sa ratification ait été précédée d'une discussion parlementaire complète.

Celle-ci permettra aussi de corriger les défauts que comporte nécessairement toute entreprise de codification qui s'écarte du droit constant.

b) Une obligation de concertation

Conduite dans des délais très courts et jugée insatisfaisante par les interlocuteurs du ministère, la concertation autour du code de justice pénale des mineurs doit se poursuivre. L'obligation s'impose d'ailleurs au ministère pour l'élaboration de la partie réglementaire du code. Elle sera particulièrement nécessaire avec les collectivités territoriales. La présomption d'irresponsabilité pour les mineurs de 13 ans est, en effet, susceptible de conduire les juges à se tourner vers les services municipaux et départementaux, et la question de l'articulation entre les mesures éducatives et la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance doit être clarifiée.

La commission des lois souhaite que le débat parlementaire puisse se tenir dans les meilleures conditions et n'entend pas anticiper, dans des délais d'examen aussi contraint, sur les modifications qui pourraient être apportées à l'ordonnance.

La date du 31 mars 2021 retenue par l'Assemblée nationale offre un délai de six mois supplémentaires pour l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Ce délai peut paraître court au regard des difficultés à surmonter pour que les nouvelles procédures de jugement puissent être mises en place. Cependant la possibilité de réorientation des poursuites devant les juridictions pour mineurs en matière délictuelle et contraventionnelle qu'a prévue l'Assemblée nationale sera de nature à faciliter la gestion des stocks d'affaires. L'engagement du ministère de la Justice pour accompagner les juridictions et les services de la protection judiciaire de la jeunesse dans cette période de transition est crucial pour éviter tout report.

Si la commission accepte, pour ces raisons, le report proposé, elle demande néanmoins **un engagement clair du Gouvernement pour qu'un calendrier de discussion du projet de loi de ratification de l'ordonnance soit rapidement annoncé.**

La commission a adopté l'article 1^{er} *septies* sans modification.

ARTICLE 1^{ER} OCTIES A
PROLONGATION D'UN AN DE L'ACTIVITÉ DES AGENCES
DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES
DE GUADELOUPE ET DE MARTINIQUE
ET REPORT EN CONSÉQUENCE DU TRANSFERT DES ZONES
URBANISÉES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les agences des zones des cinquante pas de Guadeloupe et de la Martinique, établissements publics à caractère industriel et commercial (EPCI), ont été **créées en 1996** afin de participer à la gestion des zones des cinquante pas géométriques¹. Elles exercent **deux missions** : une mission prioritaire d'accompagnement du processus de régularisation et une mission secondaire d'aménagement foncier².

¹ La zone des cinquante pas géométriques correspond à une surface d'une largeur de 81,20 mètres décomptés à partir de la limite du rivage de la mer (article L. 5111-2 du code général de la propriété des personnes publiques). Elle fait partie du domaine public maritime de l'État (article L. 5111-1 du code précité). Elle bénéficie, à ce titre, des garanties d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité : sauf procédure de déclassement préalable, elle ne peut pas être cédée à une personne privée et ne peut faire l'objet d'une prescription acquisitive.

² Article 5 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques dans les DOM.

L'article 1^{er} octies A, qui résulte de l'adoption d'un amendement du Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale, tend à inscrire directement dans la loi une **prolongation d'un an de l'activité des agences de la zone des cinquante pas géométriques de Guadeloupe et de Martinique**, à laquelle le Gouvernement souhaitait procéder par voie d'ordonnance.

Il s'agirait de la **cinquième prolongation de la durée d'activité de ces agences**, initialement créées pour une durée de 10 ans.

1. Un transfert des zones urbanisées de la zone des cinquante pas géométriques aux collectivités territoriales découlant de la cessation d'activité des agences

L'article 27 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, reportant la cessation d'activité de ces agences au 1^{er} janvier 2021, a prévu qu'à cette même date, après consultation de la région de Guadeloupe et de la collectivité territoriale de Martinique, **les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse de la zone des cinquante pas géométriques soient transférés en pleine propriété** dans le domaine public du conseil régional de la Guadeloupe et de la collectivité territoriale de Martinique.

Pour préparer ce transfert, la loi prévoyait que :

- au plus tard le 1^{er} janvier 2018, l'État et les collectivités concernées adoptent un document stratégique d'aménagement et de mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques¹. Ce document a bien été élaboré ;

- au plus tard le 1^{er} janvier 2019, l'État délimite par décret en Conseil d'État, après avis des collectivités territoriales ou de leurs groupements, à l'intérieur de la zone des cinquante pas géométriques, d'une part, les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, d'autre part, les espaces naturels, la présence de constructions éparses ne pouvant faire obstacle à l'identification d'un secteur comme espace naturel² ;

- au plus tard le 1^{er} janvier 2020, le représentant de l'État remet au président de la collectivité concernée un rapport comportant un état des cessions et des enjeux d'aménagement qui y sont liés, une évaluation des charges liées à ce transfert ainsi qu'un bilan de l'activité de chacune des deux agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone des cinquante pas géométriques³.

¹ VI de l'article 27 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

² Article L. 5112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

³ V de l'article 27 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

2. Un calendrier désormais irréalisable au vu des nombreux enjeux liés aux occupations sans titre et aux risques naturels

La gestion de la zone des cinquante pas géométriques est toutefois éminemment complexe, en raison de la multitude des thématiques à traiter. Aux **questions foncières et d'aménagement**, au cœur de la problématique en raison de l'occupation massive de cette zone sans droit ni titre, s'ajoute la **question des risques naturels**.

Comme le soulignait en effet la délégation sénatoriale aux outre-mer, dans son rapport intitulé *Risques naturels majeurs dans les outre-mer (volet relatif à la reconstruction et à la résilience des territoires et des populations)*, « ces espaces en contrebas et en bordure de mer apparaissent souvent exposés à des risques naturels importants et sont particulièrement vulnérables, notamment face aux vents violents, aux conséquences des cyclones en termes de submersion ou d'inondation, et aux évolutions du trait de côte » et « les agences ne peuvent pas régulariser par cession du foncier les situations des habitations situées dans les zones exposées aux risques naturels graves et prévisibles menaçant des vies humaines notamment en termes de submersion marine, de glissements de terrain ou de recul du trait de côte »¹.

De fait, la collectivité territoriale de Martinique et le conseil régional de Guadeloupe ont fait de l'avancée sur ces sujets, et notamment de la **régularisation ou du relogement des populations en zones à risques, un préalable au transfert** prévu d'une partie de ces zones dans leur domaine. Par une lettre au Président de la République en date du 13 mai 2019, ils ont formalisé ces « conditions » préalables au transfert en demandant de « *bâtir un calendrier réaliste mais resserré aboutissant à une prise de compétence raisonnée de [leur] collectivités* ».

Les difficultés dans la gestion des zones des cinquante pas géométriques de Guadeloupe et de Martinique ont conduit les ministres de la cohésion des territoires et des outre-mer à **confier**, le 29 octobre 2019, au **conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission** pour éclairer les décisions du Gouvernement en matière d'organisation et de moyens à mobiliser avec pour objectif final d'assurer à terme une destination définitive des terrains gérés actuellement par les agences des cinquante pas géométriques, en dehors du domaine public ou privé de l'État. La lettre de mission demandait ainsi au CGEDD de proposer des solutions d'amélioration des processus et des outils, concernant le cas des zones de menace grave pour la vie humaine et celui des produits d'accession très sociale à proposer dans le cas des opérations de relogement.

¹ Rapport d'information n° 122 (2019-2020) de MM. Guillaume ARNELL, Abdallah HASSANI et Jean-François RAPIN, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, déposé le 14 novembre 2019. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r19-122-1/r19-122-1.html>.

3. L'article 1^{er} octies A : une prolongation de l'activité des agences de la zone des cinquante pas géométriques en Martinique et en Guadeloupe dans l'attente d'une réforme de plus grande ampleur

Dans son rapport rendu en janvier 2020, le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) propose de **revoir plus complètement, par voie législative, le dispositif de transition préparant le transfert des espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse aux collectivités territoriales.**

La date initialement prévue par la loi pour ce transfert - le 1^{er} janvier 2021 - ne peut en effet être tenue, car les étapes préalables n'ont pu avoir lieu. En particulier, le zonage des zones devant revenir aux collectivités n'a pas été réalisé.

L'Assemblée nationale a donc décidé, sur proposition du Gouvernement et afin de permettre la réalisation des étapes préalables à ce transfert mais également une concertation approfondie avec les collectivités territoriales sur une potentielle réforme, de **reporter d'un an la cessation d'activité des agences de la zone des cinquante pas géométriques de Martinique et de Guadeloupe et, par conséquent, le transfert des espaces concernés aux collectivités territoriales.** Le transfert serait donc **effectif au plus tard le 1^{er} janvier 2022.**

L'article effectue également les coordinations nécessaires :

- les demandes de régularisation pourront être déposées jusqu'au 1^{er} janvier 2021 ;

- les étapes préalables au transfert seraient repoussées : l'article 1^{er} octies A prévoit ainsi que l'État délimiterait par décret en Conseil d'État, après avis des collectivités territoriales ou de leurs groupements, à l'intérieur de la zone des cinquante pas géométriques, d'une part, les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, d'autre part, les espaces naturels, avant le **1^{er} juillet 2021.**

Le rapport du CGEDD propose toutefois une **réforme plus ambitieuse de la gestion de la zone des cinquante pas géométriques**, afin d'aboutir à la disparition de ce concept et à une entrée de ces zones dans le droit commun du littoral :

- à court terme, l'État mettrait en place un programme opérationnel de relogement et de démolition par des opérations d'aménagement *ad hoc* et les agences des cinquante pas verraient leur prérogatives renforcées et leur durée de vie allongée, pour leur permettre de mener les opérations d'aménagement nécessaires ;

- à moyen terme, le concept de zone des cinquante pas géométrique serait aboli et le terrain transféré aux collectivités territoriales, qui se chargeraient de l'achèvement définitif des régularisations.

La proposition du CGEDD s'inscrit dans la droite ligne des recommandations de la délégation sénatoriale aux outre-mer qui indiquait, dans son rapport d'information *Domaines public et privé de l'État outre-mer : 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile, qu'« Il est désormais grand temps de refermer la phase postcoloniale du traitement de la ZPG et de renverser la logique à laquelle elle obéissait. Il ne convient plus de considérer comme normale et nécessairement légitime l'appropriation de la bande côtière par l'État et comme dérogatoire et toujours en quête de justification les interventions des collectivités »*¹. Ce rapport indiquait toutefois également que : la « prorogation [des agences des cinquante pas géométriques] devra être accompagnée en contrepartie de la fixation d'une date ferme à laquelle devront être achevées les négociations de transfert avec l'État ».

Cinq ans après, alors que le Gouvernement propose une énième prorogation de l'existence de ces agences, la commission des lois estime **indispensable d'avoir une ambition plus forte pour l'avenir de cette zone** afin, d'une part, d'assurer des conditions de vie digne aux habitants de la zone actuellement sans droit ni titre et, d'autre part, de rendre effectif au plus vite le transfert du foncier aux collectivités territoriales. Elle appelle donc de ses vœux, au-delà de ce nouvel ajustement qui traduit les difficultés récurrentes de mise en œuvre du cadre défini en 1996, **l'examen au Parlement d'un texte permettant une réforme de la gestion de la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique**, après concertation approfondie avec les collectivités concernées.

La commission a adopté l'article 1^{er} octies A **sans modification.**

ARTICLE 1^{ER} OCTIES B PROLONGATION DE L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION D'URGENCE FONCIÈRE À MAYOTTE

Introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, avec l'adoption en séance publique d'un amendement du Gouvernement, l'article 1^{er} octies B du projet de loi tend à **prolonger de deux ans l'activité de la commission d'urgence foncière à Mayotte.**

¹ Rapport d'information n° 538 (2014-2015) de MM. Thani Mohamed Soilihi, Joël Guerriau, Serge Larcher et Georges Patient, fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, déposé le 18 juin 2015.

1. La commission d'urgence foncière mahoraise

Créée par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dite « loi EROM », la commission a pour objet **d'apporter une aide aux particuliers qui souhaitent s'engager dans une démarche de régularisation foncière.**

Plus précisément, la commission met en œuvre la « procédure du titrement », décrite à l'article 35 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, visant à :

- collecter et analyser tous les éléments propres à inventorier les biens fonciers et immobiliers dépourvus de titres de propriété ainsi que les occupants ne disposant pas de titre de propriété ;

- établir le lien entre un bien et une personne, afin de constituer ou de reconstituer ces titres de propriété.

Elle est présidée par une personnalité qualifiée désignée par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé de l'outre-mer, soumise à l'obligation de déclaration d'intérêts. Les autres membres, nommés par arrêté du ministre des outre-mer, sont des représentants de l'État, du Département de Mayotte ainsi que d'associations d'élus locaux, de représentants des géomètres-experts et de représentants des notaires. Elle peut également recruter, en tant que de besoin, des agents contractuels de droit public ou de droit privé.

La commission d'urgence foncière à Mayotte a été créée de manière provisoire. Elle doit être remplacée, au plus tard le 31 décembre 2020, par un groupement d'intérêt public.

2. La prolongation de deux ans de l'activité de cette commission

L'article 1^{er} octies B, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition du Gouvernement, **prolongerait de deux ans l'activité de la commission d'urgence foncière à Mayotte**, avant que celle-ci ne soit remplacée par le groupement d'intérêt public prévu au 1° du II de l'article 35 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

Deux solutions existaient en effet pour que cette aide aux particuliers qui souhaitent s'engager dans une démarche de régularisation foncière puisse perdurer :

- transformer la commission d'urgence foncière en groupement d'intérêt public, conformément à la loi, dès le 1^{er} janvier prochain ;

- prolonger l'existence de la commission d'urgence foncière pour une période temporaire, afin qu'elle puisse achever ses travaux de préfiguration.

Selon les informations recueillies par le rapporteur, **les travaux de la commission n'ont pu commencer que récemment** : la présidente de la commission a été nommée en novembre 2018, les autres membres au printemps 2019, et la commission n'a été réellement mise en place qu'à l'automne 2019.

La commission considère donc que le bon accomplissement de sa mission nécessite davantage de temps, notamment afin de finaliser l'évaluation des problématiques foncières mahoraises nécessaire à la préfiguration du groupement d'intérêt public, avant que ce dernier ne soit mis en place.

Prolonger de deux ans l'activité de la commission d'urgence foncière semble donc être une solution pertinente pour lui permettre d'achever ses travaux de préfiguration.

La commission a adopté l'article 1^{er} *octies* B **sans modification.**

ARTICLE 1^{ER} OCTIES C

AMÉNAGEMENT DE L'ORGANISATION DES PROCÈS CRIMINELS

Cet article additionnel est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement en séance publique. Il inscrit dans la loi des dispositions relatives à la justice criminelle que le Gouvernement avait d'abord envisagé d'adopter par voie d'ordonnance.

1. Les opérations pour l'établissement des listes

La cour d'assises est composée de la cour proprement dite, soit trois magistrats professionnels dont le président, et d'un jury composé de citoyens tirés au sort sur les listes électorales (six en premier ressort et neuf en appel).

Il convient de rappeler brièvement les opérations nécessaires à la constitution du jury avant de présenter les modifications envisagées par le projet de loi dans sa rédaction transmise par l'Assemblée nationale.

a) Les opérations préalables à la constitution d'un jury d'assises

La désignation des jurés résulte de tirages au sort successifs réalisés à partir des listes électorales, qui permettent d'abord l'établissement, dans chaque commune, de listes préparatoires, puis de listes annuelles départementales, à partir desquelles sont tirées, avant chaque session d'assises, la liste de session et la liste spéciale des jurés suppléants sur lesquelles il est procédé, avant le jugement de chaque affaire, à l'ultime tirage au sort, celui du jury de jugement.

Les opérations d'établissement de ces listes sont définies aux articles 259 et suivants du code de procédure pénale, qui en fixent notamment le calendrier et les règles de publicité.

La procédure d'établissement des listes commence, habituellement, au mois d'avril avec des **arrêtés préfectoraux** qui répartissent le nombre des jurés de la liste annuelle entre les communes du département, proportionnellement au tableau officiel de la population. À Paris, la répartition entre les arrondissements est effectuée par arrêté préfectoral au mois de juin.

Puis une **liste préparatoire** est établie, dans chaque commune, par le **maire qui tire au sort publiquement**, à partir de la liste électorale, un nombre de noms égal au triple de celui fixé par l'arrêté préfectoral pour la circonscription. Le maire adresse aux personnes tirées au sort un recueil d'informations et un avis les informant qu'elles peuvent former, avant le 15 juillet, une demande de dispense d'exercer les fonctions de juré pour les motifs prévus par l'article 258 du code de procédure pénale¹.

Il est ensuite établi, dans le ressort de chaque cour d'assises, la **liste annuelle** du jury criminel, qui comprend un juré pour 1 300 habitants, sans que le nombre total de jurés ne puisse être inférieur à deux cents².

Cette liste annuelle est constituée, à partir des listes préparatoires communales, par une **commission départementale** composée de magistrats, du bâtonnier de l'ordre des avocats de la juridiction concernée et de conseillers départementaux. Cette commission se réunit au mois de septembre afin d'éliminer des listes les noms des personnes qui ne peuvent siéger dans une cour d'assises (non-respect des conditions d'aptitude légale, exercice des fonctions de juré depuis moins de cinq ans, demandes de dispense, etc.) avant de procéder à un nouveau tirage au sort.

Dans les mêmes conditions, la commission dresse une **liste spéciale de jurés suppléants**. Leur nombre, qui ne peut être inférieur à cinquante, ni supérieur à 700, est déterminé pour chaque cour d'assises par un arrêté du ministre de la justice.

Ensuite, trente jours au moins avant l'ouverture de la session³ de la cour d'assises, un **liste de session** comportant **trente-cinq jurés titulaires et dix jurés suppléants**, est établie par le premier président de la cour d'appel ou par le président du tribunal judiciaire siège de la cour d'assises. En **audience publique**, les noms de trente-cinq jurés et dix jurés suppléants sont tirés au sort à partir de la liste annuelle.

¹ Personnes âgées de plus de soixante-dix ans, n'ayant pas leur résidence principale dans le département siège de la cour d'assises et personnes invoquant un motif grave.

² Pour la cour d'assises de Paris, la liste annuelle compte 1 800 personnes.

³ Une session est consacrée à l'examen d'une ou plusieurs affaires criminelles.

Enfin, avant l'examen de chaque affaire, la cour procède au tirage au sort du **jury de jugement** ainsi que d'un ou de plusieurs jurés supplémentaires, qui assistent aux débats et sont susceptibles de remplacer un juré titulaire en cas d'empêchement. Lors du tirage au sort, l'accusé ou son avocat peut récuser, à mesure que leurs noms sortent de l'urne, quatre jurés lorsque la cour d'assises statue en premier ressort, cinq lorsqu'elle le fait en appel. Le ministère public peut, dans les mêmes conditions, récuser trois jurés en premier ressort, quatre en appel.

Le jury de jugement est formé à l'instant où sont sortis de l'urne les noms de six ou neuf jurés – selon que le procès a lieu en premier ressort ou en appel – non récusés.

b) Les modifications envisagées par le texte

En raison de la crise sanitaire, **les opérations de constitution des listes préparatoires ou la réunion des commissions** devant établir les listes annuelles **n'ont pas toujours pu se tenir** selon le calendrier prévu par le code de procédure pénale. Dans certaines communes, le tirage au sort pour la constitution de la liste préparatoire a été effectué à huis clos, pour limiter les risques de propagation du virus, alors que la loi prévoit que ces opérations soient publiques.

Dans ce contexte, il est proposé que **ces opérations puissent être menées valablement d'ici à la fin de l'année 2020**, sans respecter le calendrier habituel.

Les personnes tirées au sort pour figurer sur la liste préparatoire devront en être informées, conformément à l'article 261-1 du code de procédure pénale, et elles devront disposer d'**un délai d'au moins quinze jours** pour demander à être dispensées des fonctions de jurés.

Le maire procédant au tirage au sort pour constituer la liste préparatoire et le magistrat procédant au tirage au sort pour constituer la liste de session pourront, en raison des risques sanitaires, décider de **limiter la présence du public** assistant à ces opérations, voire décider que ces opérations **n'aurent pas lieu publiquement**.

Enfin, les opérations qui n'auraient pas été réalisées publiquement avant la publication de la loi seront considérées comme valables : l'absence de publicité ne constituerait donc pas un motif de nullité de la procédure.

Il est enfin proposé d'**augmenter le nombre de jurés de session et de jurés suppléants**, afin que les jurys d'assises puissent être constitués même si un nombre inhabituellement élevé de jurés de session ne répondaient pas à leur convocation par crainte d'être contaminés.

Pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire¹ et jusqu'au 31 décembre 2020, le nombre de jurés de session serait porté de trente-cinq à quarante-cinq, tandis que le nombre de jurés suppléants serait porté de dix à quinze. Si ce relèvement se révélait insuffisant, ces nombres pourraient être portés, respectivement, à cinquante et à vingt par arrêté du ministre de la justice.

Si le tirage au sort permettant d'établir la liste de session a déjà été effectué, il devra être procédé à un tirage au sort complémentaire, dans un délai de quinze jours au moins avant l'ouverture des assises.

c) Des mesures de sécurisation juridique justifiées par la crise sanitaire

La commission des lois a approuvé ces dispositions, de nature technique, qui lui paraissent de nature à **sécuriser la constitution des jurys d'assises**.

Dans un arrêt n° 83-91982 du 9 novembre 1983, la chambre criminelle de la Cour de cassation a estimé que la révision de la liste de session du jury devait, à peine de nullité, être effectuée en audience publique. L'exigence de publicité constitue donc une formalité substantielle. Il est vraisemblable, même si la jurisprudence n'en fournit pas d'exemple, que le défaut de publicité pour les opérations effectuées par le maire pourrait également constituer un motif de nullité. Dans ce contexte, une intervention du législateur apparaît nécessaire pour éviter que la validité de la constitution de jurys d'assises ne soit remise en cause pour ce motif.

L'expérience du rapporteur en tant que maire l'incite à penser que ces opérations de tirage au sort attirent un public réduit, voire inexistant, ce qui relativise l'enjeu qui s'attache à cette publicité. Il serait cependant préjudiciable à la bonne administration de la justice que des opérations conduites en l'absence de publicité, par souci d'éviter des regroupements propices à la diffusion de la maladie, soient contestées pour cette raison.

En ce qui concerne l'augmentation du nombre de personnes figurant sur la liste de session, la Chancellerie indique que dans certaines juridictions la moitié seulement des personnes convoquées pour la session d'assises se sont présentées. Et la presse s'est récemment fait l'écho des amendes prononcées contre huit personnes tirées au sort pour siéger à la cour d'assises de l'Aube qui ne se sont pas présentées sans justifier de motif d'absence valable². La mesure proposée paraît donc répondre à une préoccupation très concrète.

¹ Cette disposition pourrait donc s'appliquer au-delà du 31 décembre 2020 si l'état d'urgence sanitaire était prolongé après cette date.

² Cf. l'article du Figaro paru le 13 mai 2020 « Aube : amende pour des jurés absents aux assises le premier jour du déconfinement ».

Pour ces raisons, la commission a approuvé ces dispositions dérogatoires, sous réserve de l'adoption d'un **amendement visant à en préciser l'application dans le temps**.

Dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, l'augmentation du nombre de personnes figurant sur les listes de jurés de session concerne uniquement les assises « *devant se tenir dans le mois suivant la publication de la présente loi* ». Il s'agit d'un délai très court, qui priverait largement la mesure d'effet utile s'il était conservé, et qui n'apparaît pas cohérent avec la durée envisagée au début du même alinéa (fin de l'année 2020, voire au-delà si l'état d'urgence sanitaire était prolongé par le Parlement au-delà de cette date).

Les échanges du rapporteur avec la Chancellerie ont confirmé qu'il s'agit là d'une malfaçon rédactionnelle qu'il convient de corriger. Sur proposition du rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement COM-64** qui prévoit que les listes des jurés de sessions devront compter quarante-cinq jurés et quinze jurés suppléants **pour les assises devant siéger à partir du mois suivant la publication de la loi**. Ainsi les sessions d'assises qui se tiendront juste après l'entrée en vigueur de la loi, et pour lesquelles il serait matériellement difficile d'organiser un tirage au sort complémentaire, pourront valablement se tenir même si la liste de session comporte le nombre de jurés habituel (soit trente-cinq et dix).

2. La désignation des cours d'assises statuant en appel

La deuxième mesure envisagée vise à modifier, temporairement, les **règles de désignation des cours d'assises statuant en appel** afin de mieux répartir les affaires en attente de jugement sur l'ensemble du territoire, en sollicitant des cours d'assises qui ont une charge de travail moins importante.

La désignation de la cour d'assises statuant en appel est régie, habituellement, par les dispositions de l'article 380-14 du code de procédure pénale.

Il revient au premier président de la cour d'appel de désigner, après avoir recueilli les observations écrites du ministère public et des parties ou de leurs avocats, la cour d'assises chargée de statuer en appel parmi les cours d'assises du ressort de la cour d'appel autres que celle ayant statué en premier ressort.

Toutefois, si le ministère public ou l'une des parties le demande ou si le premier président l'estime nécessaire, une cour d'assises située hors de ce ressort peut être désignée par la chambre criminelle de la Cour de cassation.

Il est proposé d'autoriser le premier président de la cour d'appel, d'office ou sur requête du ministère public, à désigner, jusqu'au

31 décembre 2020, **une autre cour d'assises** que celle initialement saisie en application de l'article 380-14 du code de procédure pénale, **s'il lui apparaît que cette dernière juridiction n'est pas en mesure, du fait de la crise sanitaire, de juger cet appel dans les délais légaux.**

Si aucune cour d'assises dans le ressort de la cour d'appel n'est en mesure d'examiner l'appel, le premier président de la cour d'appel pourrait saisir le président de la chambre criminelle de la Cour de cassation, ou le conseiller désigné par lui, afin que ce dernier désigne une cour d'assises située hors de son ressort, après avoir recueilli les observations écrites du ministère public et des parties ou de leurs avocats.

Si l'état d'urgence sanitaire était prorogé au-delà du 31 décembre 2020, l'application de ces dispositions dérogatoires pourrait être prolongée par décret.

La commission a approuvé cet assouplissement des règles de désignation des cours d'assises statuant en appel, considérant qu'elle pourrait contribuer à rééquilibrer la charge de travail entre les cours et ainsi réduire les délais de jugement.

Sur proposition du rapporteur, elle a toutefois adopté un **amendement COM-65** pour préciser que, dans l'hypothèse où le Parlement prorogerait l'état d'urgence sanitaire au-delà du 31 décembre 2020, le Gouvernement pourrait prolonger, par décret, l'application de ces règles dérogatoires, **dans la limite d'un délai de trois mois après la cessation de l'état d'urgence sanitaire.** Il paraît nécessaire de fixer une limite dans le temps à l'application de cette disposition dérogatoire, ce que l'imprécision de la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale ne garantissait pas expressément.

3. L'extension de l'expérimentation de la cour criminelle

L'article 63 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a autorisé **l'expérimentation, pendant trois ans, de cours criminelles** composées de cinq magistrats professionnels, chargées de juger, en premier ressort, les crimes punis de quinze ou vingt ans de réclusion criminelle, lorsqu'ils ne sont pas commis en état de récidive légale.

L'objectif de l'expérimentation est d'apprécier si la mise en place de cette nouvelle juridiction sur l'ensemble du territoire pourrait permettre de réduire le délai de jugement des crimes et de lutter contre la « correctionnalisation », qui conduit parfois à requalifier en délits certains crimes, notamment les viols, pour accélérer leur jugement. Six mois avant le terme de l'expérimentation, le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport d'évaluation sur le fondement duquel pourrait être décidé la généralisation ou l'abandon de la cour criminelle.

a) Un triplement du nombre de départements concernés

La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a limité à **dix** le nombre de départements pouvant participer à l'expérimentation. Un arrêté du 25 avril 2019 a d'abord lancé l'expérimentation dans sept départements (Ardennes, Calvados, Cher, Moselle, La Réunion, Seine-Maritime et Yvelines) puis un arrêté du 2 mars 2020 l'a étendue aux départements de l'Hérault et des Pyrénées-Atlantiques.

Le projet de loi, dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, tend à porter ce nombre de dix à **trente**. L'augmentation du nombre de cours criminelles est envisagée comme un **moyen de contribuer à apurer le stock d'affaires criminelles en attente de jugement**.

Selon les informations communiquées par le Gouvernement, l'expérimentation pourrait être étendue, par priorité, aux juridictions qui ont fait spontanément acte de candidature, parmi lesquelles les juridictions de Paris, Bobigny, Créteil, Évry, Reims, Angers, Grenoble, Le Mans, Cayenne et Fort-de-France. Un appel à candidatures permettrait de sélectionner une dizaine de juridictions supplémentaires.

b) Un détournement de l'expérimentation refusé par la commission

À l'appui de cette demande d'extension de l'expérimentation, la Chancellerie fait valoir que les premiers retours sont encourageants. L'étude d'impact annexée au projet de loi indique que le temps d'audience est en moyenne plus court (deux jours contre trois et demi devant une cour d'assises), dans des conditions respectant pleinement le contradictoire et les droits de la défense, avec un taux d'appel réduit (24 % contre 32 % s'agissant des décisions rendues par les cours d'assises) et un coût de fonctionnement moindre (coût moyen journalier de 1 100 euros au lieu de 2 060 euros).

Les informations recueillies par le rapporteur auprès de la Chancellerie montrent cependant que ces données statistiques ne portent que sur un total de quarante-trois affaires, jugées entre septembre 2019 et mars 2020, qui ont concerné cinquante accusés, dont 90 % étaient accusés de viol. Seuls six départements ont réellement pris part à l'expérimentation : la cour criminelle de Charleville-Mézières n'était pas encore prête à fonctionner quand le confinement a débuté et les cours de l'Hérault et des Pyrénées-Atlantiques ne devraient tenir leurs premières audiences qu'en septembre 2020.

Dans ces conditions, une **extension aussi considérable du champ de l'expérimentation apparaît prématurée**. Il est d'ailleurs difficile de ne pas y voir le **prélude à une généralisation de la cour criminelle, que le Gouvernement semble avoir déjà actée**. Il serait en effet difficile de revenir en arrière si 30 % des départements étaient d'ores-et-déjà dotés d'une cour

criminelle, surtout si l'on compte parmi les départements concernés les juridictions qui traitent du plus grand nombre d'affaires.

La commission juge donc préférable de **laisser l'expérimentation se poursuivre suivant les modalités définies dans la loi du 23 mars 2019. L'expérimentation serait dévoyée si la cour criminelle cessait d'être un dispositif expérimental pour devenir un outil d'apurement des stocks.**

Le rapporteur a en outre constaté au cours de ses auditions que les oppositions de principe suscitées par la création de la cour criminelle, notamment chez les avocats, n'ont pas disparu. Beaucoup redoutent encore une perte de la qualité des débats et un recul de l'oralité, moins d'experts et de débats étant convoqués à l'audience. Ces inquiétudes ne pourront, éventuellement, être dissipées que si l'expérimentation se déroule comme prévu et qu'elle débouche sur un diagnostic partagé. L'ajout, dans l'urgence, de vingt juridictions supplémentaires risquerait d'être perçu comme un « passage en force » et comme un signe supplémentaire d'indifférence à l'égard des doutes qui s'expriment.

Il n'est pas certain, au demeurant, que la création de cours criminelles supplémentaires permette de réaliser le gain de temps escompté. Certes, le temps d'audience pour chaque affaire est réduit mais les cours criminelles mobilisent cinq magistrats¹ contre trois pour une cour d'assises. La création de cours criminelles risque donc, dans l'immédiat, de diminuer le nombre de magistrats disponibles pour tenir les audiences correctionnelles, pour lesquelles un important retard s'est également accumulé. Et le temps de débat est en réalité allongé si une affaire qui aurait été autrefois correctionnalisée est désormais jugée par la cour criminelle².

Pour ces raisons, la commission a adopté un **amendement COM-66** de son rapporteur **supprimant l'extension de l'expérimentation** à vingt nouveaux départements.

Elle a enfin adopté un **amendement COM-72** pour préciser que l'article 1^{er} *octies* C s'applique sur l'ensemble du territoire de la République.

La commission a adopté l'article 1^{er} *octies* C **ainsi modifié.**

¹ Un magistrat à titre temporaire ou un magistrat honoraire peut siéger au sein de la cour criminelle.

² Un tribunal correctionnel juge généralement deux ou trois affaires au cours d'une demi-journée.

ARTICLE 1^{ER} OCTIES D
RÉORIENTATION DES POURSUITES PÉNALES
PAR LES PROCUREURS DE LA RÉPUBLIQUE

Cet article, non codifié, est issu d'un amendement 444 rectifié du Gouvernement adopté en séance publique à l'Assemblée nationale. Il tend à accorder aux procureurs de la République, pour certaines affaires et pour un temps délimité, la possibilité de **réorienter les poursuites pénales** dont les juridictions pénales de jugement ont été saisies. **Il se substitue à la demande d'habilitation prévue initialement au f) du 1 du I de l'article 1^{er}.**

La commission souscrit à cette dérogation mais considère que nécessaire de préciser le texte pour garantir pleinement les droits de victime, sécuriser juridiquement les décisions de réorientation déjà prises et prévoir un terme à la possibilité pour les procureurs de la République de réorienter les affaires.

1. Le dispositif proposé

Il se compose de deux parties.

Le I prévoit que les procédures correctionnelles ou contraventionnelles qui constituent le stock d'affaires des juridictions constitué avant la publication de la présente loi et pour lesquelles l'audience sur le fond est encore à venir peuvent faire l'objet d'une réorientation des poursuites pénales sur requête du procureur de la République.

Destinée à permettre un apurement des stocks d'affaires des juridictions, qu'ils aient été constitués avant la crise sanitaire ou pendant celle-ci, cette mesure dérogatoire prévoit plusieurs facilités accordées aux juridictions :

- l'ordonnance permettant la réorientation des poursuites pénales peut être commune à plusieurs procédures ;

- elle peut être portée par tout moyen à la connaissance des parties ;

- le Gouvernement, en rectifiant son amendement 444, a inclus, dans le champ des procédures susceptibles d'être réorientées, les saisines d'un juge pour enfant aux fins de mise en examen qui sont couramment pratiquées s'agissant des mineurs.

Au regard de cette faculté accordée aux juridictions pour faire face aux circonstances exceptionnelles actuelles, plusieurs limites sont également posées. Tout d'abord, afin de garantir les droits des victimes et ceux de la défense, les magistrats du siège ne pourront pas demander la réorientation des poursuites si le prévenu est placé en détention provisoire, assigné à domicile sous surveillance électronique ou placé sous contrôle judiciaire, ni

si le tribunal correctionnel a été saisi par une ordonnance du juge d'instruction ou sur citation directe délivrée par la partie civile.

La faculté de réorientation est par ailleurs encadrée par une procédure garantissant le respect des attributions du siège et de celles du parquet et ainsi les droits des parties.

Les garanties procédurales sont les suivantes :

- la limitation dans le temps : la requête du procureur demandant la possibilité de réorientation doit intervenir avant le 31 décembre 2020 ;

- la séparation entre l'initiative de la réorientation, qui appartient au procureur de la République, et la décision, confiée au magistrat du siège dont la juridiction de jugement a été saisie ;

- un délai d'au moins un mois avant la date d'audience permettant l'information des parties, cette disposition ayant pour conséquence que les audiences prévues dans le mois qui suit la publication de la loi ne pourront être réorientées et devront normalement se tenir ;

- la limitation du pouvoir de réorientation accordé au procureur.

La limitation du pouvoir de réorientation accordé au procureur de la République, recommandée par le Conseil d'État, est destinée à protéger les victimes et les droits des parties civiles. La possibilité de classement sans suite est ainsi exclue et la réorientation doit permettre l'indemnisation de la victime.

Le II de l'article concerne les affaires qui **n'ont pas pu ou ne pourront pas se tenir** « en raison de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 ». La situation de ces audiences annulées n'est pas la même que celle des audiences à venir visées par le I. En effet, dans le droit actuel, quand une audience est annulée, le parquet est chargé du réaudience de l'affaire et récupère déjà une capacité de réorientation des poursuites. Néanmoins, l'étendue exacte de celle-ci ne figure pas dans les textes ni n'est déterminée clairement par la jurisprudence. Une base législative est donc nécessaire pour ces mesures. Le II de l'article propose donc que, **sans intervention du juge du siège, le procureur de la République puisse procéder à la réorientation des poursuites, à l'exclusion du classement sans suite et sous réserve que les droits des parties civiles soient préservés dans les mêmes conditions que celles prévues au I.**

L'impossibilité de réorienter certaines affaires est prévue dans les mêmes conditions qu'au I.

2. La position de la commission

La réorientation des poursuites pénales paraît un instrument nécessaire pour faire face aux conséquences de la crise actuelle. La commission note cependant que les stocks constitués dans les juridictions

sont issus non seulement de la crise sanitaire mais aussi de la grève des avocats et des périodes antérieures. La situation à laquelle il est proposé de remédier n'est donc pas entièrement nouvelle. Par ailleurs, ainsi que le note le Conseil d'État dans son avis, la réorientation des poursuites n'est pas à elle seule de nature à permettre le traitement des affaires en instance.

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

S'agissant de la possibilité de réorientation des poursuites, la commission estime que, dans le cadre de ce projet de loi, il n'est possible d'envisager que **des dérogations temporaires et limitées**. L'étendue du pouvoir de réorientation des procureurs de la République dans le cadre de la procédure pénale, qui est sujette à débat, pourra utilement être discutée dans un texte ultérieur.

La garantie des droits des victimes étant essentielle en cas de réorientation, la commission estime nécessaire de préciser que le procureur doit choisir une réorientation permettant l'indemnisation de la victime, non seulement si elle s'est déjà constituée partie civile, ce qui n'est pas nécessairement le cas un mois avant l'audience, mais aussi **dès lors qu'elle a été convoquée**. Elle a adopté en ce sens **l'amendement COM-49 rectifié** présenté par le rapporteur.

La commission considère nécessaire de garantir la sécurité juridique des mesures que les procureurs ont été amenés à prendre à l'occasion de la crise, y compris les décisions de classement sans suite qui ont pu être rendues dans le cadre d'une réorientation. Afin de protéger les droits des victimes et conformément à l'avis du Conseil d'État, elle estime cependant que le **classement sans suite n'est possible qu'en l'absence de victime**. À cette fin, elle a adopté **l'amendement COM-51** présenté par le rapporteur.

Par ailleurs, la capacité de réorientation confiée directement au procureur de la République pour des affaires dont l'audience sera annulée à l'avenir doit être encadrée. La commission a donc adopté **l'amendement COM-50** présenté par le rapporteur pour limiter l'application du II de l'article au terme fixé par la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 pour le prolongement de l'état d'urgence, soit **jusqu'au 10 juillet 2020 inclus**.

Elle a enfin prévu l'application de ce dispositif outre-mer en adoptant **l'amendement COM-73** présenté par le rapporteur.

La commission a adopté l'article 1 ^{er} <i>octies</i> D ainsi modifié .

ARTICLE 1^{ER} OCTIES E (SUPPRIMÉ)
REPORT DE LA RÉFORME DU STATUT DES AGENTS
CONTRACTUELS DE L'ÉTAT EXERÇANT EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

L'article 1^{er} octies E reporte d'un an la réforme du statut des agents contractuels de l'État exerçant en Polynésie française. Il est issu d'un amendement du Gouvernement, adopté à l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du rapporteur.

L'État emploie **3 000 agents contractuels** en Polynésie française, dont 670 agents non fonctionnaires de l'administration (ANFA).

Pour des raisons historiques, **ces agents sont soumis à un statut de droit privé** et, plus particulièrement, à :

- la loi n° 86-845 du 17 juillet 1986 relative aux principes généraux du droit du travail et à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection du travail et des tribunaux du travail en Polynésie française ;

- une **convention collective inter-services de 1968**, qui précise les règles de déroulement de leur carrière.

Les trois difficultés soulevées par ce statut de droit privé¹

En premier lieu, ce statut **contredit le principe fixé par le Tribunal des conflits**, selon lequel les contractuels exerçant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des contractuels de droit public². Le tribunal du travail de Papeete a d'ailleurs estimé qu'il était « *quelque peu incohérent* » que ce contentieux ne relève pas du juge administratif³.

En deuxième lieu, cette situation **complexifie la gestion des ressources humaines** de l'État : les ANFA sont régis par des règles spécifiques, dont la plupart ont été définies à la fin des années 1960.

En dernier lieu, elle crée une **insécurité juridique** au détriment des agents et de l'évolution de leur carrière.

À l'initiative du Sénat, la loi du 5 juillet 2019⁴ prévoit que **les agents non titulaires de l'État régis par le droit privé soient placés sous un régime de droit public à compter du 1^{er} janvier 2021** « *lorsqu'ils travaillent pour le compte d'un service public administratif en Polynésie française* ». L'État disposait ainsi d'un délai d'un an et demi pour préparer cette évolution statutaire.

L'article 1^{er} octies E propose toutefois de reporter d'un an cette réforme, qui entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2022. D'après le Gouvernement, « *le dialogue social avec ce personnel ne (peut) être tenu de*

¹ Source : rapport n° 292 (2018-2019) fait par Mathieu Darnaud au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française.

² Tribunal des conflits, 25 mars 1996, Berkani, affaire n° 03000.

³ Tribunal du travail de Papeete, 14 décembre 2017, Tribondeau, affaire n° 17/00190.

⁴ Loi n° 2019-707 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française.

manière satisfaisante pour préparer (la) réforme dans le contexte de la crise sanitaire »¹.

La commission des lois ne partage pas cet avis : elle craint que la crise sanitaire masque les retards pris par l'État, qui aurait pu commencer ces négociations dès juillet 2019.

Elle considère également que cette réforme doit être mise en œuvre dans les meilleurs délais pour donner davantage de garanties aux agents, dont le statut est obsolète depuis plusieurs années.

La commission a en conséquence adopté l'**amendement COM-2 de suppression** présenté par Lana Tetuanui.

La commission a **supprimé** l'article 1^{er} *octies* E.

**ARTICLE 1^{ER} OCTIES F
REPORT DU SERVICE D'INTERMÉDIATION
POUR LE VERSEMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES**

L'examen de l'article 1^{er} *octies* F a été délégué au fond à la commission des affaires sociales.

La commission a adopté l'article 1^{er} *octies* F **sans modification.**

**ARTICLE 1^{ER} OCTIES G (SUPPRIMÉ)
FINANCEMENT DES ACTIVITÉS SOCIALES ET CULTURELLES
PAR LE COMITÉ SOCIAL ET ÉCONOMIQUE**

L'examen de l'article 1^{er} *octies* G a été délégué au fond à la commission des affaires sociales. Cette dernière a supprimé l'article, à l'initiative de son rapporteur (**amendement COM-92**) et de Sophie Taillé-Pollian (**amendement COM-43**).

La commission a **supprimé** l'article 1^{er} *octies* G.

¹ Source : objet de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale.

ARTICLE 1^{ER} OCTIES H PROLONGATION DE CERTAINS CONTRATS DE RECHERCHE

L'article 1^{er} octies H a été introduit par un amendement adopté à l'Assemblée nationale, en séance publique, à l'initiative de Guillaume Kasbarian, rapporteur de la commission spéciale¹, sous-amendé par le Gouvernement². Il vient remplacer l'habilitation initialement prévue à l'article 1^{er} du projet de loi qui autorisait le Gouvernement à permettre aux établissements administratifs d'enseignement ou de recherche de prolonger certains contrats de recherche, dans la limite de la durée de l'état d'urgence sanitaire³.

L'article 1^{er} octies H tend désormais à modifier directement le droit positif sans le truchement d'une ordonnance. **Il autorise les établissements de recherche ou d'enseignement supérieur⁴ à « prolonger des contrats afin de poursuivre les activités et travaux de recherche en cours pendant la période de l'état d'urgence sanitaire [...] et directement affectés par [l'épidémie de covid 19], y compris lorsque toute possibilité de prolongation en application des dispositions qui les régissent est épuisée ».**

Les contrats concernés sont, d'une part, **ceux prévus par le code de la recherche pour donner à leur titulaire le droit à une allocation de recherche⁵** et, d'autre part, **les contrats de recherche prévus par les statuts de la fonction publique de l'État⁶** qui incluent les contrats d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche inscrits en vue de la préparation du doctorat ou d'une habilitation à diriger des recherches ou n'ayant pas achevé leur doctorat.

Ces dispositions font suite aux annonces de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche du 23 avril dernier, exprimant sa volonté d'autoriser les établissements publics d'enseignement et de recherche accueillant des doctorants de prolonger la durée des contrats doctoraux afin de limiter les effets négatifs de la crise sanitaire sur les activités de recherche.

La commission des lois est favorable à ce dispositif et n'a adopté que **l'amendement rédactionnel COM 75** à l'initiative du rapporteur. Ces dispositions répondent à une attente très forte de la communauté de recherche, inquiète des conséquences du ralentissement voire de

¹ Amendement n° 521

² Sous-amendement n° 564.

³ g du 2 de l'article 1 du projet de loi initial.

⁴ L'article vise précisément « les établissements publics à caractère scientifique et technologique, les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, les autres établissements publics administratifs d'enseignement supérieur et les autres établissements publics administratifs dont les statuts prévoient une mission d'enseignement supérieur ou de recherche ».

⁵ Article L. 412-2 du code de la recherche.

⁶ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

l'interruption des travaux de recherche pendant l'état d'urgence sanitaire. Cependant, **la question de leur financement se pose**. La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a assuré que les prolongations de contrats accordées seront « *soutenues financièrement par l'État* », mais sans donner davantage de précision. En conséquence, une attention particulière sera portée aux dispositions du prochain projet de loi de finances rectificatif.

La commission des lois a adopté l'article 1^{er} octies H **ainsi modifié**.

ARTICLE 1^{ER} OCTIES GOUVERNANCE DES FÉDÉRATIONS DE CHASSEURS

Cet article vise à permettre aux conseils d'administration des fédérations départementales de chasseurs de mettre en conformité leurs statuts avec la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 sur la biodiversité, et de fixer le montant du permis de chasser et de la contribution pour assurer l'indemnisation des dégâts de grand gibier, compte tenu de l'impossibilité des assemblées générales de se réunir pendant la crise sanitaire.

La commission a adopté l'article conforme.

1. Une compétence que les assemblées générales des fédérations de chasseurs ne peuvent momentanément pas exercer

Les compétences et l'organisation des fédérations départementales de chasseurs sont définies par les articles L. 425-1 et suivants du code de l'environnement issus de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 qui leur a attribué de nouvelles missions notamment en matière d'action de protection de la nature, *via* le fonds pour la protection et la reconquête de la biodiversité qu'elles contribuent à financer.

Elles ont également la responsabilité de la collecte des données dans le cadre de la gestion adaptative des espèces. Elles mettent également désormais en œuvre, à travers leurs présidents, l'attribution individuelle du plan de chasse à la place des préfets, et donc exercent une responsabilité plus grande dans la gestion du grand gibier.

Une adaptation de leurs statuts est nécessaire, conformément au modèle arrêté par le ministre chargé de la chasse. Ces statuts doivent être approuvés par les assemblées générales des fédérations, selon l'article L. 421-9 du code de l'environnement.

Selon son article L. 421-8, **les assemblées générales sont également compétentes pour fixer les cotisations annuelles**, c'est-à-dire, en l'espèce, le montant des permis de chasser départementaux, et celui des participations

supplémentaires, dans le cadre du plan de chasse, par animal tiré, pour assurer l'indemnisation des dégâts de grand gibier en application du troisième alinéa de l'article L. 426-5.

En Alsace-Moselle, où des dispositions particulières s'appliquent, les fonds départementaux d'indemnisation des dégâts de sanglier doivent également procéder à une mise à jour de leurs statuts sous le contrôle des préfets (article L. 429-28), ce qui est du ressort de leurs assemblées générales.

Or, depuis le début de la crise sanitaire et du confinement, mi-mars, aucune fédération départementale n'a pu tenir son assemblée générale car elles comptent souvent plusieurs milliers, voire dizaines de milliers de membres. Leur tenue de manière dématérialisée n'est pas non plus possible.

Il est pourtant indispensable pour le bon déroulement de la saison de chasse 2020-2021, qui débute le 1^{er} juin, que les décisions relatives au montant du permis et aux contributions grand gibier ainsi qu'à l'actualisation des statuts soient prises.

Il n'en est pas de même pour la fédération nationale des chasseurs qui a tenu son assemblée générale le 5 mars, avant le confinement, ni des fédérations régionales qui ne sont pas soumises aux mêmes obligations urgentes.

2. L'inscription dans la loi du transfert exceptionnel de compétences au profit des conseils d'administration des fédérations

Dans son projet de loi, le Gouvernement sollicitait une habilitation à prendre par ordonnance les adaptations nécessaires, c'est-à-dire **transférer aux conseils d'administration des fédérations départementales les compétences habituellement dévolues par la loi aux assemblées générales pour la mise en conformité des statuts, le montant du permis de chasser départemental et la contribution grand gibier.**

À l'Assemblée nationale, la commission spéciale a toutefois relevé que le Conseil d'État, dans son avis du 4 mai 2020, avait regretté le recours à une ordonnance en cette matière au risque de retarder l'entrée en vigueur des dispositions souhaitées, alors que leur rédaction était à la fois simple et quasiment achevée.

Elle a donc introduit, sur proposition du rapporteur et avec l'accord du Gouvernement, cet article 1^{er} *octies* pour inscrire directement dans le projet de loi les dispositions envisagées, **à titre exceptionnel et jusqu'à l'expiration d'un mois à compter de la cessation de l'état d'urgence sanitaire.**

Comme l'envisageait le Gouvernement et conformément au premier alinéa de l'article 1^{er}, ces dispositions **entrepraient en vigueur de manière**

rétroactive au 12 mars 2020 pour tenir compte du calendrier de la saison de chasse.

Il est à noter que parallèlement à l'examen de l'actuel projet de loi, le Gouvernement a pris le décret n° 2020-583 du 18 mai 2020 portant adaptation temporaire de dispositions réglementaires relatives à la chasse pendant la crise sanitaire liée au covid-19. Ce texte transfère, jusqu'au 10 juillet 2020, aux conseils d'administration des fédérations certaines compétences des assemblées générales qui ne sont pas définies par la loi. Il s'agit de l'approbation du budget 2020-2021, de la fixation des participations aux dégâts de grands gibiers visés par le quatrième alinéa de l'article L. 426-5 (participation des territoires, timbre, bracelet) et le taux de contribution des fédérations départementales au profit des fédérations régionales.

Le décret prévoit également que l'approbation des comptes et le *quitus* sur l'exercice 2018-2019 seront reportés à la prochaine assemblée générale.

Enfin, le délai de publication avant leur prise d'effet, habituellement de vingt jours minimum, des arrêtés préfectoraux pour les dates d'ouverture de la chasse à tir est réduit à sept jours dans tous les départements, y compris en Alsace-Moselle.

Il était incontournable de trouver une solution pragmatique pour permettre à la saison de chasse de démarrer et aux fédérations de se mettre en conformité avec la dernière réforme de la chasse. Il n'était que temps, la saison devant débiter le 1^{er} juin.

Sur la forme, l'inscription directement dans le texte du projet de loi des dispositions prévues initialement par ordonnance a naturellement la préférence de la commission en permettant un meilleur contrôle et une application plus rapide.

Sur le fond, **le transfert exceptionnel aux conseils d'administration, organes élus et émanant des assemblées générales, des compétences de ces dernières est la plus respectueuse de leur fonctionnement.** Ce sont d'ailleurs eux, en temps normal, qui proposent à leurs membres de ratifier les décisions temporairement déléguées.

La commission a adopté l'article 1 ^{er} <i>octies</i> sans modification.
--

ARTICLE 1^{ER} NONIES

MAINTIEN DES MARCHÉS PUBLICS DONT LES TITULAIRES SONT PLACÉS EN REDRESSEMENT JUDICIAIRE

L'article 1^{er} *nonies* a été introduit à l'Assemblée nationale suite à l'adoption d'un amendement de séance à l'initiative du député Stéphane Mazars et de plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche.

Cet amendement a été repris par Guillaume Kasbarian, rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, qui a émis un avis favorable à titre personnel, l'amendement n'ayant pu être examiné par la commission. L'amendement a également reçu un avis favorable du Gouvernement.

Ces dispositions tendent à **faire obstacle à ce qu'un acheteur public puisse résilier unilatéralement un marché public si le titulaire du contrat se trouve en redressement judiciaire** pendant la période de l'état d'urgence sanitaire ou durant l'année qui lui succède. En effet, le droit commun de la commande publique¹ prévoit que l'acheteur peut résilier de plein droit un contrat en cours d'exécution si le titulaire se trouve exclu des procédures de passation après la conclusion dudit contrat.

Certains cas d'exclusion peuvent constituer **des sanctions autonomes directement prévues par le droit**. C'est, par exemple, le cas pour les personnes morales ayant contribué au financement irrégulier d'une campagne électorale ou d'un parti politique². Les autres cas d'exclusion sont prévus par le code de la commande publique comme **la conséquence de faits juridiques extérieurs** tels que certaines condamnations pénales³ ou le placement en redressement judiciaire du titulaire⁴. Dans ce dernier cas, l'article L. 2195-4 du code de la commande publique prévoit que « *l'acheteur ne peut prononcer la résiliation du marché lorsque l'opérateur économique fait l'objet d'une procédure de redressement [...] à condition que celui-ci l'ait informé sans délai de son changement de situation* ».

Les motivations ayant conduit à l'adoption du présent article 1^{er} *nonies* ont été unanimement partagées, en séance, à l'Assemblée nationale. Elles consistent à penser que « *l'application de cet article L. 2195-4, en sortie de covid, dans les semaines et les mois qui viennent, pourrait être une véritable catastrophe pour nombre d'entreprises de BTP. La crise ne les a pas épargnées et elles risquent d'être nombreuses à ne pouvoir faire face à leur passif et donc voir ouvrir une procédure collective* »⁵ et que l'application du droit commun « *revien[drait] à supprimer toute possibilité de redressement et dans la pire des situations et en l'occurrence des suites d'une crise comme celle que nos entreprises traversent depuis le mois de mars, pourraient les conduire en liquidation* »⁶.

La commission des lois partage ce constat et se montre favorable à l'adoption du dispositif. Elle considère que ces dispositions ont **une portée limitée** puisque le titulaire en redressement peut déjà échapper à la résiliation unilatérale du contrat (*cf. supra*), **mais qu'elles ne fragilisent pas**

¹ Article L. 2195-4 du code de la commande publique.

² Article 21 de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

³ Article L. 2141-1 du code de la commande publique.

⁴ Article L. 2141-3 du code de la commande publique.

⁵ Extrait de l'exposé sommaire de l'amendement n° 329.

⁶ Ibidem.

les acheteurs publics dans la mesure où ils disposent d'autres recours pour résilier un marché de plein droit en cas « *de faute d'une gravité suffisante du cocontractant* »¹.

Néanmoins, la commission des lois a adopté **l'amendement de réécriture COM-63** à l'initiative de son rapporteur afin d'apporter une modification de forme et une modification de fond au dispositif.

Sur le fond, l'article 1^{er} *nonies*, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, soulève **un problème majeur d'égalité devant la loi** puisqu'il tend à exclure toute résiliation unilatérale, quel qu'en soit le motif, dès lors que le titulaire se trouve en redressement judiciaire. L'acheteur public ne pourrait donc pas résoudre unilatéralement un contrat dont le titulaire serait en redressement quand bien même cette résiliation aurait un motif parfaitement étranger à la situation économique du titulaire et découlerait, par exemple, d'une condamnation pénale.

La commission des lois souhaite bien exclure le redressement des motifs de résiliation unilatérale mais ne souhaite pas l'ériger en immunité totale lorsque la résiliation unilatérale procède d'une autre motivation. Comment expliquer qu'une entreprise ayant participé à un trafic de stupéfiants² ou à la traite des êtres humains³ soit protégée contre une résiliation unilatérale au seul motif qu'elle est en redressement judiciaire ?

En outre, la commission des lois tend à supprimer le caractère rétroactif de la disposition puisqu'il semble juridiquement périlleux de faire revivre des contrats ayant, le cas échéant, été résiliés avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Sur la forme, l'article 1^{er} *nonies*, dans sa rédaction initiale, prévoyait d'introduire ses nouvelles dispositions au sein du code de la commande publique alors que leur application est limitée dans le temps. Afin de renforcer l'intelligibilité de cette disposition temporaire, la commission des lois a **décidé d'en faire un article autonome du présent projet de loi.**

La commission des lois a adopté l'article 1^{er} *nonies* **ainsi modifié.**

¹ 1^o de l'article 2195-3 du code de la commande publique.

² Cas d'exclusion de la procédure de passation des marchés publics prévu à l'article L. 2141-1 du code de la commande publique par renvoi aux articles 222-34 à 222-40 du code pénal.

³ Cas d'exclusion de la procédure de passation des marchés publics prévu à l'article L. 2141-1 du code de la commande publique par renvoi aux articles 225-4-1 à 225-4-7 du code pénal.

**ARTICLE 1^{ER} DECIES
ADAPTATION PAR ACCORD D'ENTREPRISE
DES RÈGLES RELATIVES AUX CONTRATS COURTS**

L'examen de l'article 1^{er} *decies* a été délégué au fond à la commission des affaires sociales. Cette dernière a adopté l'**amendement COM-93** de son rapporteur.

La commission a adopté l'article 1^{er} *decies* **ainsi modifié.**

**ARTICLE 1^{ER} UNDECIES (NOUVEAU)
TRANSACTION ADMINISTRATIVE
ET INDEMNISATION DES CONSOMMATEURS**

Introduit à l'initiative de Laurent Duplomb, l'article 1^{er} *undecies* du projet de loi tend à inscrire directement dans la loi les dispositions de droit de la consommation pour lesquelles le Gouvernement demandait une habilitation à légiférer par ordonnance à l'article 1^{er}. Cette habilitation n'avait pas lieu d'être puisque les dispositions envisagées sont identiques à celles de l'article 5 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (DDADUE). La commission a jugé plus utile de se prononcer sur le fond dans le présent projet de loi et a donc décidé de reprendre une partie du dispositif.

En premier lieu, l'article a pour objet d'introduire dans le code de la consommation une procédure de transaction administrative *ad hoc* et un mécanisme d'indemnisation des consommateurs sous l'égide de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), par ailleurs prévus par le règlement (UE) 2017/2394 du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs.

En second lieu, la commission a approuvé le choix de notre collègue Laurent Duplomb d'en rester au droit en vigueur, qui satisfait aux exigences du règlement européen et fait intervenir le juge judiciaire s'agissant de la régulation des contenus illicites en ligne à destination des consommateurs, contrairement au projet de loi DDADUE qui étendait les pouvoirs de la DGCCRF à cette fin.

La commission a adopté cet article additionnel **ainsi rédigé.**

1. L'inscription « *en clair* » dans la loi de certaines dispositions déjà déposées sur le bureau du Sénat dans le projet de loi DDADUE

Le e) du 3° du I de l'article 1^{er} habilite le Gouvernement à prendre des dispositions relevant du domaine de la loi afin d'étendre le champ d'application de certaines dispositions du règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de **veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs** et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/2004.

Or, comme l'indique le Conseil d'État dans son avis sur le présent projet de loi, la **nature des dispositions que le Gouvernement prendrait par ordonnance est strictement identique à l'article 5 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière**, déposé sur le bureau du Sénat le 12 février 2020 et dont l'examen parlementaire est pour le moment interrompu.

Le règlement (UE) 2017/2394 du 12 décembre 2017 porte sur les modalités de coopération entre les autorités nationales en charge du respect de la législation européenne de protection des consommateurs ; en France, il s'agit de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

D'application directe en droit national, ce règlement est entré en vigueur le 17 janvier 2020. Contrairement aux directives, un règlement n'exige pas de transposition en droit interne mais les États peuvent adapter leur droit national s'ils le souhaitent.

L'article 9 du règlement européen fixe un **socle de compétences minimales** dont les autorités nationales doivent être dotées pour **sanctionner les infractions au règlement** : infraction interne à l'Union européenne, infraction de grande ampleur et infraction de grande ampleur à l'échelle de l'Union européenne. L'article 10 du même règlement précise les **modalités d'exercice de ces pouvoirs minimums**.

L'article 3 du règlement (UE) 2017/2394 définit une **infraction interne à l'Union européenne** ou une **infraction de grande ampleur** comme « *tout acte ou omission contraire aux dispositions du droit de l'Union en matière de protection des intérêts des consommateurs, qui a porté, porte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs* » résidant respectivement dans **un ou deux État(s) membre(s) autre(s) que celui :**

« a) où l'acte ou l'omission en question a son origine ou a eu lieu ;

« b) sur le territoire duquel le professionnel responsable de l'acte ou de l'omission est établi ; ou

« c) dans lequel se trouvent des éléments de preuve ou des actifs du professionnel en rapport avec l'acte ou l'omission ; »

Une **infraction de grande ampleur peut aussi concerner** « tous les actes ou omissions contraires aux dispositions du droit de l'Union en matière de protection des intérêts des consommateurs, qui ont porté, portent ou sont susceptibles de porter atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs et qui présentent des caractéristiques communes, dont la pratique illégale identique, la violation du même intérêt et la simultanéité de l'infraction, commise par le même professionnel, dans trois États membres au minimum ».

Enfin, une **infraction de grande ampleur à l'échelle de l'Union européenne** est définie comme ayant porté, portant ou étant susceptible de porter « atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs dans au moins deux tiers des États membres représentant une population cumulée d'au moins deux tiers de la population de l'Union ».

Le **dispositif retenu par le Gouvernement tendait**, en se fondant sur le règlement européen :

- à **accroître les pouvoirs conférés à la DGCCRF de restriction d'accès à du contenu internet**, pour lutter contre les pratiques frauduleuses en ligne au préjudice des consommateurs, lorsqu'aucun autre moyen n'était envisageable ;

- à introduire une **procédure de transaction administrative** pour les auteurs de manquements susceptibles de se voir infliger une sanction administrative prévue par le code de la consommation ;

- et à consacrer la faculté pour la DGCCRF, dans le cadre d'un protocole transactionnel pénal ou administratif, **d'indemniser les consommateurs lésés par l'auteur de l'infraction ou du manquement**.

Ces dispositions visaient à s'appliquer globalement en cas de manquements ou d'infractions aux dispositions du code de la consommation et non pas seulement en cas d'infraction au règlement (UE) 2017/2394, ce que celui-ci requiert.

Dans ce contexte, la commission a adopté un **amendement COM-17** de notre collègue Laurent Duplomb, supprimant l'habilitation prévue par le présent projet de loi que rien ne justifie¹. Plutôt que de déléguer au Gouvernement le pouvoir de légiférer par ordonnance sur ces sujets, elle a préféré se prononcer sur le fond et reprendre une partie du dispositif à son compte en adoptant un second **amendement COM-18** portant article additionnel de Laurent Duplomb.

2. L'introduction d'une procédure de transaction administrative et d'un mécanisme d'indemnisation des consommateurs sous l'égide de la DGCCRF

Le présent article introduirait dans le code de la consommation un nouvel article L. 522-9-1 permettant à la DGCCRF de transiger avec des personnes ayant commis un manquement puni d'une sanction

¹ Voir commentaire de l'article 1^{er}.

administrative. Il permettrait aussi de donner un fondement juridique à l'indemnisation, le cas échéant, des consommateurs par la personne en cause sous l'égide de la DGCCRF.

Ce dispositif reprend, en le modifiant, une partie de l'article 5 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

Il permettrait à l'autorité administrative, **lorsqu'elle informe l'auteur d'un manquement de la sanction administrative envisagée à son encontre¹, de lui proposer de transiger**. Cette proposition suspendrait le délai d'un mois qui permet à la personne mise en cause de présenter contradictoirement ses observations avant le prononcé de la sanction².

Cette **proposition de transaction préciserait le montant de la somme à verser au Trésor** par la personne mise en cause. Celui-ci serait déterminé en **considération des engagements de l'auteur du manquement et serait inférieur au maximum de la sanction pécuniaire encourue**. L'accord transactionnel comporterait des **obligations** tendant à faire cesser les manquements, à éviter leur renouvellement et, le cas échéant, à **réparer les préjudices subis par les consommateurs**. Il n'est en effet pas toujours possible d'évaluer ce préjudice.

L'accord pourrait faire l'objet d'une **mesure de publicité** et, en l'absence d'accord, la DGCCRF pourrait reprendre le cours de la procédure de sanction administrative.

Le présent article **complèterait également l'article L. 523-1 du code de la consommation qui permet à la DGCCRF de transiger en matière pénale**, avec l'autorisation du procureur de la République, à l'exception des infractions les plus graves³. La conclusion d'une telle transaction permet, le cas échéant, d'échapper à des poursuites pénales. Il y **insère le même alinéa qui précise le contenu de la proposition transactionnelle et de l'accord**.

La **faculté de transiger est reconnue de longue date aux personnes publiques par la jurisprudence⁴**. Depuis 2016, l'article L. 423-1 du code des relations entre le public et l'administration⁵ autorise formellement l'administration à transiger, sous réserve que la transaction porte sur un « *objet licite et contienne des concessions réciproques et équilibrées* », pour « *terminer une contestation née ou prévenir une contestation à naître avec l'administration* ». La transaction est formalisée par un contrat écrit. Comme le prévoit expressément cet article, les transactions conclues par l'administration **sont régies par les dispositions des articles 2044 et**

¹ Article L. 522-5 du code de la consommation.

² Article R. 522-2 du code de la consommation.

³ Sont notamment exclus les délits punis d'une peine d'emprisonnement ainsi que les pratiques commerciales trompeuses.

⁴ Conseil d'État, 23 décembre 1887 de Dreux-Brézé, évêque de Moulins.

⁵ Introduit par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

suivants du code civil. Les litiges sur l'exécution du contrat de transaction relèvent de la compétence du juge qui aurait été compétent pour statuer sur le litige au fond, s'il avait été porté devant un tribunal¹.

Si la DGCCRF pouvait déjà transiger sur le fondement de ces dispositions, il est **loisible au législateur de prévoir un dispositif *ad hoc*** de transaction en matière de manquements à la législation protectrice des consommateurs.

L'article 9 du règlement (UE) 2017/2394 prévoit aux b) et c) de son paragraphe 4 que les autorités compétentes doivent disposer :

- du « *pouvoir de chercher à obtenir ou d'accepter de la part du professionnel responsable de l'infraction couverte par le présent règlement des engagements tendant à mettre fin à l'infraction* » ;

- et du « *pouvoir de recevoir de la part du professionnel, sur l'initiative de ce dernier, des engagements supplémentaires en matière de mesures correctives en faveur des consommateurs affectés par l'infraction supposée couverte par le présent règlement ou, le cas échéant, de tenter d'obtenir des engagements de la part du professionnel en vue d'offrir des mesures correctrices adéquates pour les consommateurs affectés par ladite infraction* ».

Au surplus, **aux termes du paragraphe 7 du même article 9**, ces autorités « *peuvent publier toute décision définitive, tout engagement du professionnel ou toute ordonnance pris en vertu du présent règlement, y compris en rendant publique l'identité du professionnel responsable de l'infraction couverte par le présent règlement* ».

L'article 10 du même règlement précise que les « pouvoirs énoncés à l'article 9 sont exercés de l'une des manières suivantes :

« a) *directement par les autorités compétentes sous leur propre autorité ;*

« b) *le cas échéant, en ayant recours à d'autres autorités compétentes ou d'autres autorités publiques ;*

« c) *en recourant à des organismes désignés, le cas échéant, ou*

« d) *en demandant aux juridictions compétentes de rendre la décision nécessaire, y compris, le cas échéant, en formant un recours sur cette demande n'aboutit pas. »*

Au surplus, le règlement (UE) 2017/2394 impose aux autorités compétentes de **disposer d'un mécanisme d'indemnisation des consommateurs qui auraient subi un préjudice** causé par une infraction couverte par le règlement² et la faculté de publier l'accord, ce que le droit national ne prévoit pas formellement.

Il paraît donc **judicieux de le formaliser dans le code de la consommation et de l'étendre aux manquements prévus par celui-ci**, sans restreindre ces possibilités aux seules infractions au règlement (UE) 2017/2394.

¹ Tribunal des conflits, 18 juin 2007, société Briançon Bus.

² Voir supra.

Le présent article opère **quatre modifications bienvenues par rapport au texte du projet de loi** portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

En premier lieu, il prévoit que la **proposition de transaction précise le montant de la somme à verser au Trésor par la personne mise en cause** et non pas que « *toute personne à qui il a été proposé une transaction administrative s'engage à verser au Trésor une somme* ». **Seul l'accord transactionnel signé peut fonder un engagement de l'une ou l'autre des parties**. En revanche, il est logique que la proposition de transaction de la DGCCRF mentionne le montant de la somme à verser au Trésor, ce qui est sans doute l'intention du Gouvernement.

En deuxième lieu, il **renforce les garanties pour la personne mise en cause** et, ce faisant, **l'intérêt de conclure une transaction**, en précisant que le **montant de la somme est déterminé en considération des engagements pris par l'auteur du manquement et qu'il est inférieur au maximum de la sanction pécuniaire encourue**. Quel intérêt de conclure une transaction si l'auteur du manquement encourt la même sanction que s'il ne l'accepte pas ? Par cohérence, l'article **reprend ces garanties dans la détermination de la somme à payer pour la transaction pénale**.

En troisième lieu, il **permet toujours à l'accord transactionnel de contenir une clause permettant d'indemniser le préjudice subi par les consommateurs, alors que la rédaction initiale était ambiguë**. Elle laissait entendre que les clauses fixées par la loi étaient alternatives (obligations à faire cesser les manquements, à éviter leur renouvellement ou à réparer les préjudices) alors que l'intention est de les rendre cumulatives.

Enfin, en quatrième et dernier lieu, il **supprime la possibilité pour la DGCCRF après conclusion d'une transaction administrative, de reprendre le cours de la procédure de sanction administrative si elle constate unilatéralement « le non-respect » de l'accord**.

En effet, les **accords transactionnels acquièrent une forme d'autorité de la chose jugée**. L'article 2052 du code civil dispose que « *la transaction fait obstacle à l'introduction ou à la poursuite entre les parties d'une action en justice ayant le même objet* ». Dès lors, puisque l'accord de transaction administrative conclu sur le fondement du nouvel article L. 522-9-1 du code de la consommation est un **contrat administratif**, toute difficulté dans son exécution relève des voies de droit commun. **Si l'une des parties n'exécute pas le contrat, il reviendra, le cas échéant, au juge administratif de trancher le litige**, et non pas à l'autorité administrative d'engager une procédure de sanction à l'encontre des faits qui ont fait l'objet de l'accord transactionnel.

La commission a relevé que si l'urgence à légiférer en cette matière n'était pas avérée, elle permet toutefois de s'assurer de la cohérence du droit national avec le droit de l'Union européenne.

3. Le maintien du contrôle du juge en cas de pratiques ou contenus illicites en ligne susceptibles de causer un préjudice grave aux consommateurs

Le présent article **ne reprend pas les dispositions du projet de loi** portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière qui tendaient à introduire un nouvel article L. 521-3-1 dans le code de la consommation **pour permettre à la DGCCRF**, afin de prévenir tout risque de préjudice grave pour les intérêts des consommateurs et lorsqu'aucun autre moyen n'est disponible pour faire cesser un manquement ou une infraction au code de la consommation, d'ordonner :

- des **mesures de restriction d'accès à une interface en ligne** ;
- qu'un **message d'avertissement s'affiche** clairement sur une interface en ligne ;
- aux opérateurs de registre ou aux bureaux d'enregistrement de domaines de **supprimer un nom de domaine complet et de permettre à la DGCCRF de l'enregistrer**.

Le texte renvoyait à un **décret en Conseil d'État les modalités d'application de ce dispositif**.

Notre collègue de l'Assemblée nationale Guillaume Kasbarian, rapporteur, indique dans son rapport sur le présent projet de loi, que le décret déterminera les mesures de restriction d'accès que la DGCCRF pourrait prononcer et qui « *devraient consister, soit en un **déréférencement de contenus illicites, soit en un filtrage des contenus*** », ce qui revient au blocage de contenus sur internet. La DGCCRF s'adresserait pour ce faire aux « *moteurs de recherche* » ou aux « *fournisseurs d'accès à Internet* ». Le décret préciserait également : « *l'ordre de préférence et la qualité des opérateurs à qui l'autorité chargée de la concurrence et de la consommation formule une demande de **suppression ou de blocage d'un nom de domaine**, à savoir : l'hébergeur, le fournisseur d'accès à internet, ou encore l'office d'enregistrement ainsi que les modalités et le contenu de cette demande (date d'effet, durée pendant laquelle la mesure de blocage est effective)* »¹.

Ce dispositif **reprend effectivement en substance les termes de l'article 9 du règlement (UE) 2017/2394** (i et iii du g. du paragraphe 4) qui prévoit que les autorités compétentes disposent du pouvoir de « *retirer un contenu d'une interface en ligne ou de restreindre l'accès à celle-ci ou d'ordonner qu'un message d'avertissement s'affiche clairement lorsque les consommateurs accèdent à une interface en ligne* » ; du pouvoir « *d'ordonner à un fournisseur de services d'hébergement qu'il supprime, désactive ou restreigne l'accès à une interface*

¹ Rapport n° 2915 de Guillaume Kasbarian, fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, p. 79. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/csdducovid/l15b2915_rapport-fond.pdf

en ligne » et, le cas échéant, du pouvoir « d'ordonner aux opérateurs de registre ou aux bureaux d'enregistrement de domaines de supprimer un nom de domaine complet et de permettre à l'autorité compétente concernée de l'enregistrer ».

L'« interface en ligne » est définie par l'article 3 du règlement (UE) 2017/2394 comme : « tout logiciel, y compris, un site internet, une partie de site internet ou une application, exploité par un professionnel ou pour son compte et permettant aux consommateurs d'accéder aux biens ou aux services qu'il propose ».

Or le **blocage administratif de certains contenus internet est strictement encadré par la jurisprudence constitutionnelle** au titre de la **liberté d'expression et de communication** protégée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Des **exceptions au contrôle préalable du juge** pour les atteintes à cette liberté ne sont permises que pour des **contenus illicites d'une particulière gravité**. Notre droit ne l'autorise à l'article 6-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique que pour des contenus à caractère terroriste¹ ou pédopornographique². Le Conseil constitutionnel a déjà censuré une disposition qui confiait à une autorité administrative « *qui n'est pas une juridiction* » le pouvoir de suspendre l'accès à internet en vue de lutter contre la contrefaçon pour protéger des titulaires du droit d'auteur et de droits voisins³. Il rappelle à cette occasion que : « *la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* ».

Il est donc **douteux qu'il puisse être fait exception à l'autorisation du juge pour bloquer ou filtrer du contenu en ligne susceptible de porter préjudice aux consommateurs**. Ces observations valent **quelle que soit la nature de la restriction d'accès opérée** : du blocage à l'affichage d'un message ou au déréférencement, si l'atteinte n'est pas du même degré, il s'agit toujours d'une atteinte au principe constitutionnel de liberté d'expression. Le **risque d'inconstitutionnalité d'un tel dispositif est donc avéré**.

Des **interrogations de même nature se posent quant à la suppression et au transfert de noms de domaines sur ordre de l'autorité administrative**. Le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services dans*

¹ Voir décision du Conseil constitutionnel n° 2017-682 QPC du 15 décembre 2017, M. David P. [Délit de consultation habituelle des sites Internet terroriste II], considérant 11.

² Voir décision du Conseil constitutionnel n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 sur la loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure (LOPPSI), considérants 5 à 8.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009 sur la loi favorisant la diffusion et la protection sur Internet.

la vie économique et sociale, notamment pour ceux qui exercent leur activité en ligne, l'encadrement, tant pour les particuliers que pour les entreprises, du choix et de l'usage des noms de domaine sur internet affecte les droits de la propriété intellectuelle, la liberté de communication et la liberté d'entreprendre »¹. Par cette décision, il a censuré des dispositions prévoyant la suppression de noms de domaines selon des critères renvoyés au pouvoir réglementaire, considérant que le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence. L'article L. 45-2 du code des postes et des communications électroniques tire les conséquences de cette censure, énumérant limitativement les hypothèses de refus ou de suppression des noms de domaines, qui ne peuvent intervenir qu'après une procédure contradictoire. Il convient donc **d'intervenir avec la plus grande prudence pour assurer la conciliation des droits et libertés garantis par la Constitution.**

Pour autant, la DGCCRF n'est pas aujourd'hui démunie en pareil cas, puisque l'article L. 524-3 du code de la consommation lui permet de saisir l'autorité judiciaire en référé ou sur requête en cas d'infraction ou de manquement aux dispositions du code de la consommation pour lui demander de prescrire aux fournisseurs d'accès à Internet ou aux hébergeurs en ligne de prendre « *toutes mesures proportionnées propres à prévenir un dommage ou à faire cesser un dommage occasionné par le contenu d'un service de communication au public en ligne* ».

Cette disposition est parfaitement conforme au règlement (UE) 2017/2394 qui laisse le choix aux États des modalités d'exercice des pouvoirs minimums et, parmi ces modalités, fait figurer la faculté de : « *deman[der] aux juridictions compétentes de rendre la décision nécessaire, y compris, le cas échéant, en formant un recours si cette demande n'aboutit pas* ».

Dans ces conditions, la commission a approuvé le choix de notre collègue Laurent Duplomb d'en rester au droit en vigueur qui satisfait le règlement européen et fait intervenir le juge judiciaire pour assurer la régulation des contenus illicites en ligne à destination des consommateurs.

La commission a adopté l'article 1^{er} *undecies* ainsi rédigé.

¹ Voir décision du Conseil constitutionnel n° 2010-45 QPC du 6 octobre 2010, M. Mathieu P. [Noms de domaine Internet].

ARTICLE 1^{ER} DUODECIÈS (NOUVEAU)
MESURE DE L'AUDIENCE SYNDICALE -
MANDATS DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES
ET DES MEMBRES DES COMMISSIONS PARITAIRES
RÉGIONALES INTERPROFESSIONNELLES

Introduit par la commission des lois à l'initiative conjointe de son rapporteur et du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, l'article 1^{er} *duodecies* vise à tirer les conséquences du report du prochain scrutin visant à mesurer l'audience syndicale dans les entreprises de moins de onze salariés, ainsi que de la prorogation des mandats en cours des conseillers prud'hommes et des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI), par l'ordonnance n° 2020-388 du 1^{er} avril 2020.

Afin de ne pas perturber durablement la cohérence du « *cycle de représentativité* » syndicale et patronale, il est nécessaire de réduire l'intervalle entre les deux prochains scrutins, ainsi que le mandat des conseillers prud'hommes et membres des CPRI qui seront désignés lors des prochains renouvellements.

1. Le « cycle de représentativité » syndicale et patronale, les mandats prud'hommes et ceux des membres des CPRI

Plusieurs lois et ordonnances adoptées au cours des deux précédents quinquennats ont profondément modifié les modalités d'appréciation de la représentativité des organisations syndicales de salariés du secteur privé et des organisations professionnelles d'employeurs, ainsi que les effets attachés à celle-ci¹.

S'agissant des **organisations syndicales**, parmi les critères de **représentativité** fixés à l'article L. 2121-1 du code du travail, leur **audience** est mesurée, aux différents niveaux de négociation :

- **dans les entreprises d'au moins onze salariés**, par les suffrages obtenus au premier tour des **élections au comité social et économique (CSE)**, qui ont lieu dans chaque entreprise tous les quatre ans (sans que ces élections soient organisées concomitamment dans toutes les entreprises concernées) ;

¹ Il s'agit, notamment, de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail ; de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale ; de la loi n° 2014-1528 du 18 décembre 2014 relative à la désignation des conseillers prud'hommes et de l'ordonnance n° 2016-388 du 31 mars 2016 relative à la désignation des conseillers prud'hommes ; de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

- **dans les entreprises de moins de onze salariés**, par un **scrutin** organisé au niveau régional tous les quatre ans.

La représentativité des organisations syndicales est établie, pour chaque cycle de quatre ans (N à N+3), en fonction des résultats obtenus aux élections aux CSE qui ont eu lieu tout au long du cycle précédent (N-4 à N-1) et du scrutin pour la mesure de l'audience syndicale dans les entreprises de moins de onze salariés organisé au cours des dernières semaines du cycle précédent (fin novembre - début décembre de N-1).

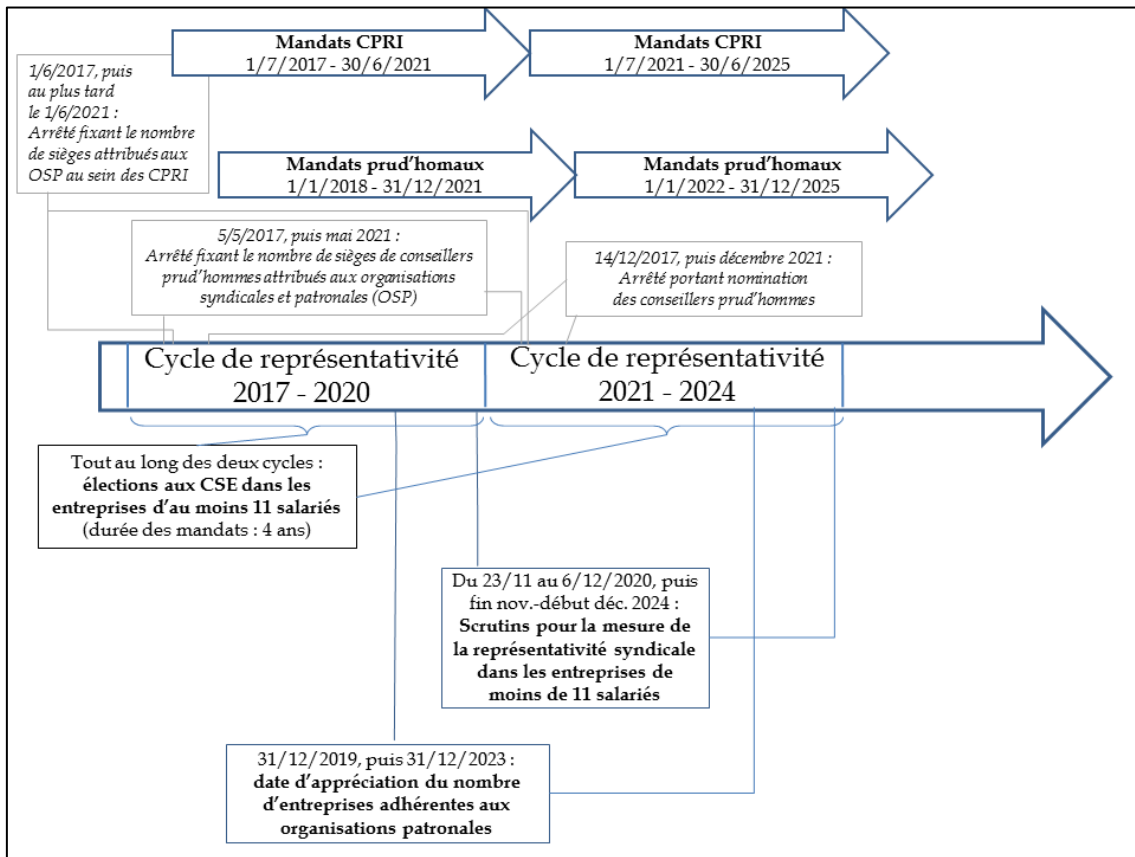
S'agissant des **organisations patronales**, parmi les critères de **représentativité** fixés à l'article L. 2151-1 du même code, leur **audience** est mesurée en fonction du **nombre d'entreprises volontairement adhérentes ou de leurs salariés** soumis au régime français de sécurité sociale. Les organisations qui souhaitent voir reconnaître leur représentativité pour un cycle de quatre ans (N à N+3) sont appelées à faire acte de candidature au cours de l'année précédente (N-1), leur audience étant appréciée en fonction du nombre d'entreprises adhérentes et de leurs salariés à la date du 31 décembre de l'année N-2.

Parmi les **effets nouvellement attachés à la représentativité syndicale et patronale**, il convient ici de mentionner la composition des conseils de prud'hommes et celle des commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI).

Alors que les **conseillers prud'hommes** étaient naguère élus au suffrage direct par les salariés et employeurs pour un mandat de cinq ans, ils sont désormais désignés pour quatre ans, par arrêté conjoint du garde des sceaux et du ministre du travail, sur proposition des organisations syndicales et patronales. Le nombre de sièges attribués à chaque organisation dépend de son audience, mesurée au niveau départemental pour les organisations syndicales et au niveau national pour les organisations patronales. La durée des mandats prud'homaux est décalée d'un an par rapport au cycle de représentativité syndicale et patronale (de N+1 à N+4), afin que les résultats obtenus au cours du cycle précédent puissent être pris en compte.

Par ailleurs, des **commissions paritaires interprofessionnelles** ont été instituées au niveau **régional** pour représenter les salariés et employeurs des **entreprises de moins de onze salariés** relevant de branches professionnelles qui n'ont pas mis en place leurs propres commissions paritaires. Les membres des CPRI sont nommés pour quatre ans par arrêté du ministre du travail, le nombre de sièges revenant à chaque organisation syndicale et patronale étant fonction de son audience mesurée au niveau régional. La durée des mandats est décalée de six mois par rapport au cycle de représentativité (du 1^{er} juillet de l'année N au 30 juin de l'année N+4).

Le cycle de représentativité syndicale et patronale et ses effets : calendrier prévu avant la crise sanitaire



Source : commission des lois du Sénat

2. Les mesures prises par voie d'ordonnance et le risque d'une décorrélation permanente entre les composantes du « cycle de représentativité »

La crise sanitaire a conduit le Gouvernement, par l'ordonnance n° 2020-388 du 1^{er} avril 2020¹, à **reporter au premier semestre de l'année 2021 le prochain scrutin visant à mesurer l'audience syndicale auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés**, qui devait se tenir entre le 23 novembre et le 6 décembre 2020. Ce report, décidé près de huit mois avant l'échéance, était-il indispensable ? On constate à tout le moins qu'elle n'a pas suscité d'opposition de la part des organisations syndicales et patronales.

Par voie de conséquence, il a également été nécessaire de **reporter le prochain renouvellement général des conseils de prud'hommes**, qui doit en

¹ Ordonnance n° 2020-388 du 1^{er} avril 2020 relative au report du scrutin de mesure de l'audience syndicale auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés et à la prorogation des mandats des conseillers prud'hommes et membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles.

principe avoir lieu l'année suivant chaque cycle de mesure de l'audience syndicale et patronale. Ce renouvellement aurait lieu, selon l'ordonnance, au plus tard le 31 décembre 2022.

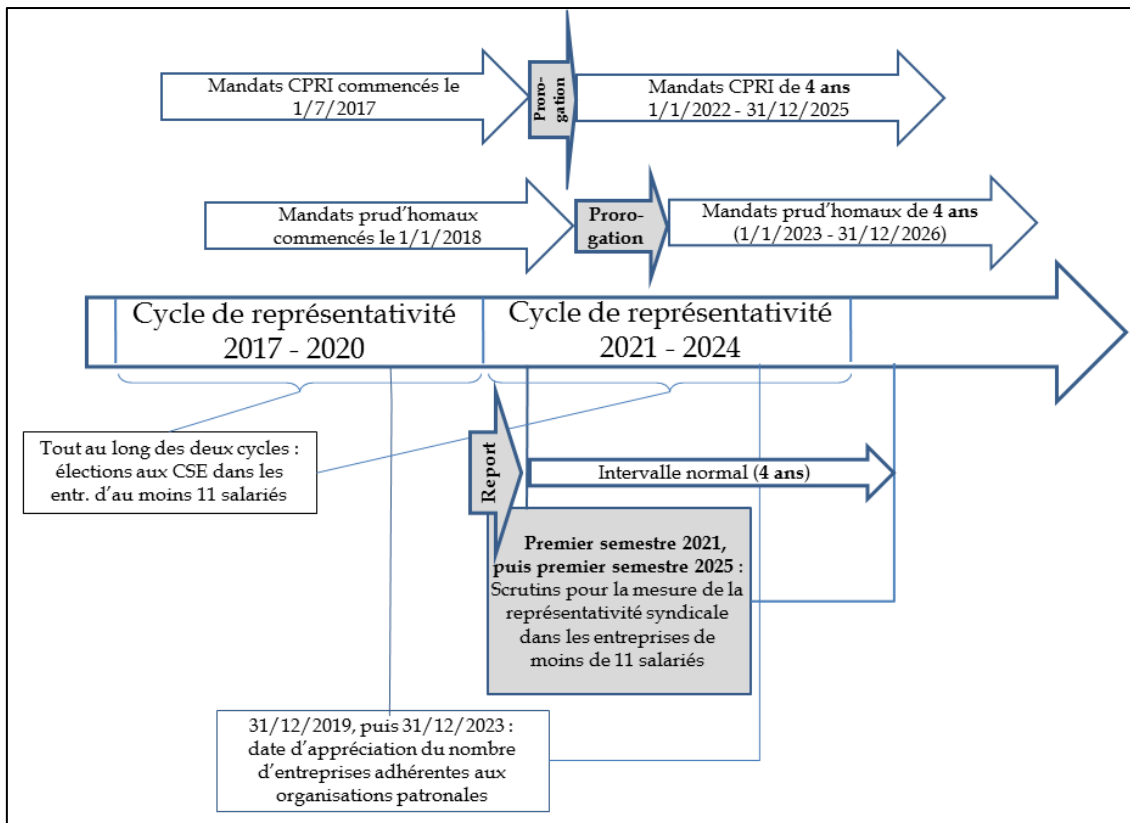
De même, le **prochain renouvellement des commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI)** a été **reporté** au plus tard le 31 décembre 2021.

Or la loi fixe à quatre ans l'intervalle entre deux scrutins pour la mesure de l'audience syndicale dans les entreprises de moins de onze salariés, de même que la durée des mandats des conseillers prud'hommes et des membres des CPRI. Les mesures prise par voie d'ordonnance pour faire face à l'urgence sanitaire pourraient donc avoir pour effet de **perturber durablement la cohérence du cycle de représentativité syndicale et patronale** :

- en dissociant dans le temps la mesure de l'audience syndicale dans les entreprises de moins de onze salariés et celle de l'audience syndicale dans les autres entreprises ainsi que de l'audience patronale ;

- en éloignant les dates auxquelles sont arrêtées la composition des conseils de prud'hommes et celle des CPRI de la mesure de l'audience syndicale (sauf dans les très petites entreprises) et patronale.

Le risque de décorrélation résultant des mesures prises par ordonnance



3. Les ajustements proposés par la commission

Afin d'éviter que cette double décorrélation ne devienne permanente, le Gouvernement demandait, à l'article 1^{er} du projet de loi, à être habilité à légiférer par ordonnance pour « *ajuster* » - c'est-à-dire réduire à due concurrence - la durée des mandats des conseillers prud'hommes et des membres des CPRI qui doivent être désignés, respectivement, en 2022 et 2021, ainsi que l'intervalle entre les deux prochains scrutins pour la mesure de l'audience syndicale dans les entreprises de moins de onze salariés.

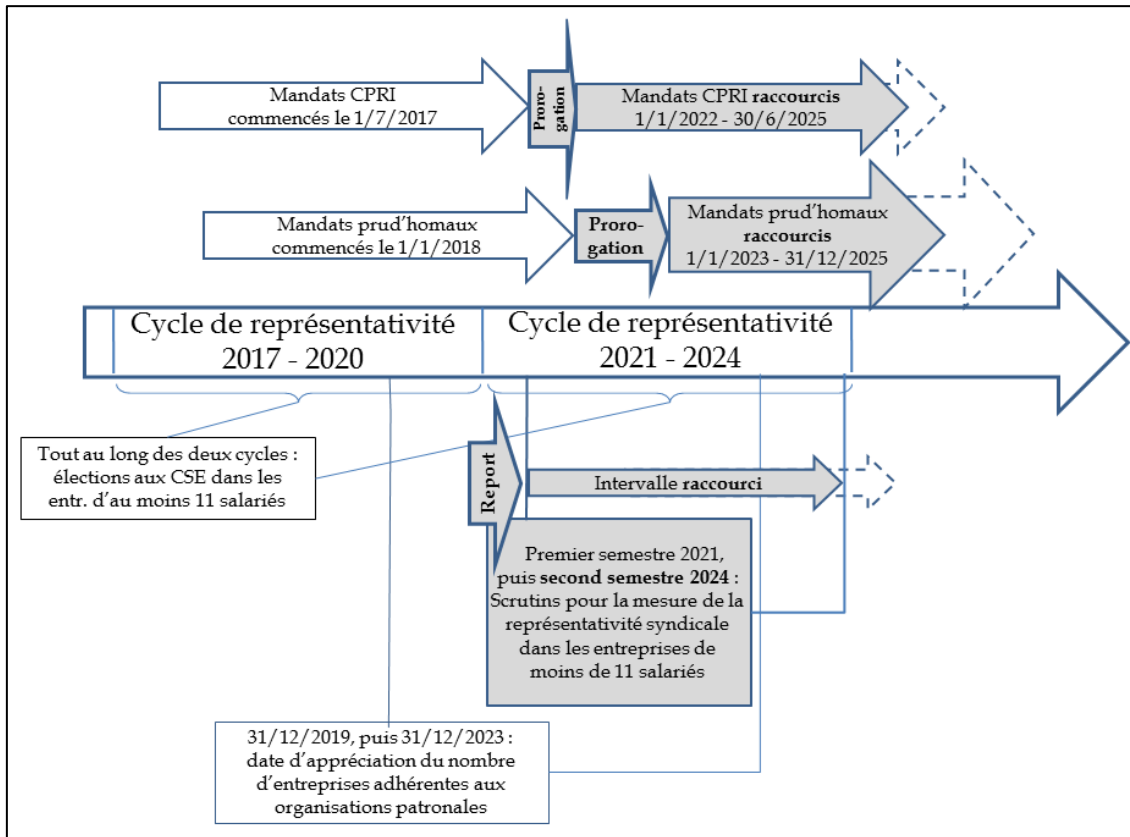
La commission a supprimé cette habilitation qui dépossédait inutilement le Parlement de ses prérogatives, préférant inscrire directement les dispositions nécessaires dans le droit en vigueur. Tel est l'objet de l'article 1^{er} *duodecies* (nouveau), qui résulte de l'adoption de deux **amendements identiques COM-70 et COM-96** présentés, respectivement, par le rapporteur et par René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, au nom de celle-ci. Plus exactement, cet article additionnel prévoit :

- que la date du prochain scrutin visant à mesurer l'audience syndicale dans les entreprises de moins de onze salariés soit organisé, au premier semestre de l'année 2021, au cours d'une période fixée par décret, conformément au droit commun, et non par arrêté du ministre chargé du travail comme le prévoit l'ordonnance ;

- que l'intervalle entre les deux prochains scrutins puisse être réduit, également par décret, d'une durée n'excédant pas six mois ;

- que la durée des mandats des prochains conseillers prud'hommes et des prochains membres des CPRI soit réduite de la même durée qu'auront été prorogés les mandats en cours.

Les ajustements proposés par la commission



Source : commission des lois du Sénat

La commission a adopté l'article 1^{er} *duodecies* ainsi rédigé.

ARTICLE 1^{ER} TERDECIES (NOUVEAU) ALLONGEMENT TEMPORAIRE DE LA DURÉE MAXIMALE D'ENGAGEMENT CONTRACTUEL DES ADJOINTS DE SÉCURITÉ ET DES GENDARMES ADJOINTS VOLONTAIRES

Cet article, qui résulte de l'adoption d'un **amendement COM-46** du rapporteur, tend à inscrire directement dans la loi une **dérogation à la durée maximale d'engagement des adjoints de sécurité de la police nationale et des gendarmes adjoints volontaires**, à laquelle le Gouvernement souhaitait procéder par voie d'ordonnance¹.

Les adjoints de sécurité et les gendarmes adjoints volontaires sont des agents contractuels de la police nationale et de la gendarmerie nationale,

¹ Voir le commentaire de l'article 1^{er}, supra.

recrutés sous condition d'âge¹, qui participent aux missions de sécurité intérieure aux côtés des personnels actifs et des militaires.

En l'état du droit, ils **ne peuvent être engagés que pour une période maximale de six ans**.

**Les conditions de recrutement des adjoints de sécurité (ADS)
et des gendarmes adjoints volontaires (GAV)**

En vertu de l'article L. 411-5 du code de la sécurité intérieure, les adjoints de sécurité sont recrutés en qualité de contractuels de droit public pour une **durée de trois ans, renouvelable une fois, soit une période maximale de 6 ans**. Ils doivent être âgés de 18 ans minimum à 30 ans maximum.

Conformément à l'article L. 4139-16 du code de la défense, les gendarmes adjoints volontaires sont embauchés pour une **durée maximale de cinq ans, qui peut être prolongée, à leur demande, pour un an**. Ils doivent être âgés, au moment de leur recrutement, de 18 ans à 26 ans.

En raison du confinement, **les processus de recrutement et de formation de ces deux catégories d'agents ont été suspendus, mettant à mal le remplacement des agents dont le contrat arrive à échéance en 2020**.

Ainsi, selon les informations communiquées au rapporteur, sur les 5 300 recrutements de gendarmes adjoints volontaires programmés en 2020, seuls 500 avaient été réalisés à la mi-mai, la suppression des sélections et le gel des formations jusqu'à l'été faisant par ailleurs peser un risque sur la capacité de la gendarmerie à recruter et à intégrer les 4 800 effectifs supplémentaires programmés d'ici la fin de l'année.

Afin d'éviter un phénomène de « trou à l'emploi », le projet de loi initial prévoyait d'habiliter le Gouvernement à **proroger les contrats des adjoints de sécurité et gendarmes adjoints volontaires adjoints** arrivant à échéance au cours de l'état d'urgence sanitaire et pendant une période de six mois suivant son terme, **pour une durée d'un an** (b du 2^o du I de l'article 1^{er} du projet de loi).

Introduit à l'initiative du rapporteur, **l'article 1^{er} terdecies du projet de loi, qui se substitue à cette habilitation, inscrit directement cette mesure dans la loi** et procède aux modifications nécessaires pour déroger aux dispositions du code de la sécurité intérieure et du code de la défense. La commission a en effet souscrit à l'objectif poursuivi par le Gouvernement, dont elle observe qu'il permettra également de maintenir en emploi des jeunes dont la fin de contrat pourrait se traduire, en période de crise, par une inscription au dispositif d'allocation chômage.

¹ Les adjoints de sécurité doivent être âgés de 18 à 30 ans. Les gendarmes adjoints volontaires doivent être âgés, au moment de leur recrutement, de moins de 26 ans.

Selon les informations communiquées au rapporteur, la prolongation des contrats de ces agents pour une septième année n'entrerait pas dans le champ de l'article 6 *bis* de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, qui prévoit la transformation, au-delà d'une période de six ans, des contrats à durée déterminée en contrat à durée indéterminée, dès lors que ces agents sont recrutés sur une base légale spécifique. **Par souci de lisibilité et afin d'éviter tout risque de contentieux, la commission a estimé préférable d'exclure explicitement l'application de cette disposition.**

La commission a adopté l'article 1^{er} *terdecies* ainsi rédigé.

ARTICLE 1^{ER} QUATERDECIES (NOUVEAU)
DÉROGATION AUX PLAFONDS DE MOBILISATION
DE LA RÉSERVE CIVILE DE LA POLICE NATIONALE

Issu de l'adoption d'un **amendement COM-48** du rapporteur, cet article vise à inscrire directement dans la loi une **dérogation, pour l'année 2020, aux plafonds de mobilisation de la réserve civile de la police nationale**, à laquelle le Gouvernement souhaitait procéder par voie d'ordonnance (voir commentaire de l'article 1^{er} *supra*).

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

Elle est constituée de trois composantes :

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

La capacité de mobilisation de cette réserve est encadrée par la loi. Ainsi, l'article L. 411-1 du code de la sécurité intérieure fixe un **nombre maximal de vacations pouvant être réalisées annuellement par les réservistes**, qui varie selon la qualité du réserviste concerné.

Au regard de la crise sanitaire et des besoins humains qu'elle nécessite, la police nationale **souhaite pouvoir mobiliser plus fortement ses quelques 6 800 réservistes en augmentant, pour la seule année 2020, les plafonds fixés par la loi.**

À l'instar de la position qu'elle a tenue sur l'engagement des agents contractuels de la police et de la gendarmerie nationale, la **commission a**

souscrit, dans son principe, à cette disposition exceptionnelle, de nature à faciliter les renforts ponctuels aux forces de sécurité intérieure au cours des prochains mois.

Sur la forme toutefois, elle a estimé que le renvoi de la définition de cette mesure à une ordonnance n'était pas justifié et a, en conséquence, **souhaité inscrire les dispositions envisagées directement dans la loi.**

La rédaction adoptée prévoit, à l'instar de ce qu'envisageait le Gouvernement, une dérogation temporaire, pour la seule année 2020. Elle reprend les plafonds de mobilisation évoqués dans l'étude d'impact du projet de loi, reproduits dans le tableau ci-dessous.

**Augmentation envisagée des plafonds d'emplois
de la réserve civile de la police nationale**

Catégorie de réservistes	Plafond actuel	Plafond envisagé pour l'année 2020
Retraités des corps actifs de la police nationale	150 jours par an ou 210 jours pour les missions accomplies à l'étranger	210 jours
Anciens adjoints de sécurité	150 jours par an	210 jours
Réservistes civils volontaires	90 jours par an	150 jours

Enfin, de manière à articuler ce régime dérogatoire avec le cadre normalement applicable, il est précisé que l'augmentation exceptionnelle de la mobilisation d'un réserviste doit d'une part, donner lieu à une modification, par voie d'avenant, de son contrat individuel d'engagement et, d'autre part, être soumise à l'accord préalable de son employeur quand il est salarié.

La commission a adopté l'article 1^{er} *quatordecies* **ainsi rédigé.**

**ARTICLE 1^{ER} QUINDECIES (NOUVEAU)
MAINTIEN EN SERVICE ET RÉENGAGEMENT
DES MILITAIRES PENDANT LA CRISE SANITAIRE**

Introduit à l'initiative du rapporteur, cet article tend à inscrire directement dans la loi les **mesures exceptionnelles de maintien en service et de réengagement de militaires**, auxquelles le Gouvernement souhaitait procéder par voie d'ordonnance (voir commentaire de l'article 1^{er} *supra*).

Depuis la mi-mars, l'interruption tant des processus de recrutement que des structures de formation militaire a généré un **déficit important de personnels militaires**, dont l'ampleur est estimé à environ 100 recrues par jour et qui **met en péril, à moyen terme, les capacités des armées**.

Le ministère des armées estime être en mesure de combler ce sous-effectif d'ici la fin de l'année, mais seulement partiellement, compte tenu du risque de saturation des capacités de formation. Par ailleurs, il a été indiqué au rapporteur que les occasions manquées de recrutement de personnels qualifiés, captés pendant la crise par d'autres employeurs, faisait peser sur les armées des risques de vacances sur des postes stratégiques, qui pourraient perdurer à moyen terme.

Pour assurer, au cours des prochains mois, la continuité des activités militaires, le Gouvernement envisageait de prévoir par ordonnance plusieurs dérogations temporaires au statut militaire, consistant tant à limiter les départs qu'à réintégrer d'anciens militaires qualifiés.

Partageant les intentions du Gouvernement, la commission a estimé préférable **d'inscrire directement dans la loi les mesures envisagées** et d'éviter, ainsi, une habilitation large et attentatoire aux prérogatives du Parlement. **Deux de ces mesures font l'objet du présent article additionnel**, qui résulte de l'adoption d'un **amendement COM-77** du rapporteur.

1. Des possibilités de maintien en service au-delà des limites d'âge et de durée de service

À l'instar de ce qu'envisageait l'habilitation supprimée par la commission, le I de l'article 1^{er} *quindecies* permet tout d'abord aux armées de **maintenir en service, pour une durée maximale d'une année, les militaires de carrière et les militaires sous contrat** qui atteignent respectivement les limites d'âge ou de maintien en service fixés par l'article L. 4139-16 du code de la défense.

Cette dérogation serait applicable à tous les militaires ayant atteint l'âge limite de départ depuis la déclaration de l'état d'urgence sanitaire le 23 mars 2020 et jusqu'à six mois après la fin de cet état d'urgence sanitaire, soit potentiellement jusqu'à la fin de l'année 2020.

La rédaction proposée prévoit que le maintien en service ne pourrait intervenir que sur une base volontaire, à la demande du militaire concerné. Il appartiendrait, en définitive, aux armées de décider du prolongement, en fonction des besoins en personnels rencontrés.

2. Un réengagement d'anciens militaires de carrière sur des postes qualifiés

Les II à IV de l'article 1^{er} *quindecies* confèrent quant à eux la **possibilité aux armées de réintégrer d'anciens militaires de carrière ayant**

été radiés des cadres, soit à la suite d'une démission (article L. 4139-13 du code de la défense), soit à la suite d'un détachement dans la fonction publique (8° de l'article L. 4139-14 du même code).

Sont en revanche explicitement exclus de cette mesure les anciens militaires radiés des cadres pour fautes disciplinaires ou pénales, pour radicalisation ou n'ayant pas atteint les prérequis au cours de leur formation initiale, ainsi que les militaires ayant bénéficié d'une incitation au départ dans les conditions prévues par la loi de programmation du 13 juillet 2018.

La commission a, ainsi que le suggérait le ministère des armées, limité le champ de cette dérogation aux seuls militaires ayant quitté les cadres **dans l'année précédant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire**, soit entre le 23 mars 2019 et le 23 mars 2020. Elle n'a en revanche pas souhaité reprendre, à ce stade de l'examen du projet de loi, la suggestion faite par le Conseil supérieur de la fonction militaire de réintégrer les militaires ayant quitté les armées avant cette date, estimant que la dérogation proposée devait conserver un caractère exceptionnel.

De même que la prolongation de la durée de service, le réengagement d'anciens militaires ne pourra être mis en œuvre que pendant la période de l'état d'urgence sanitaire et au cours des six mois suivant son terme.

Les militaires réengagés sur cette base juridique seraient pleinement réintégrés dans leur statut militaire, au moment où ils l'ont quitté. Il est ainsi prévu qu'ils récupèrent le grade et l'échelon qu'ils détenaient. Par ailleurs, aucune durée maximale de réengagement n'est fixée, les militaires concernés réintégrant les cadres jusqu'à la limite d'âge légale qui s'appliquait à eux avant leur départ.

Enfin, l'article 1^{er} *quindecies* tire les conséquences du réengagement en matière de pensions, notamment dans le but d'éviter un cumul du versement d'une solde et d'une pension militaire.

La commission a adopté l'article 1^{er} *quindecies* **ainsi rédigé.**

ARTICLE 1^{ER} SEXDECIES (NOUVEAU)
DÉROGATION AU RÉGIME DE RECONVERSION
PROFESSIONNELLE DES MILITAIRES DE CARRIÈRE

Cet article, qui résulte de l'adoption d'un **amendement COM-78** du rapporteur, vise à inscrire directement dans la loi les **dérogations au régime de reconversion professionnelle des militaires**, auxquelles le Gouvernement souhaitait procéder par voie d'ordonnance¹.

¹ Voir le commentaire de l'article 1^{er}, supra.

1. Le dispositif de reconversion professionnelle des militaires

Les militaires de carrière qui souhaitent quitter l'institution militaire en vue d'occuper un emploi civil peuvent bénéficier d'un **accompagnement à la reconversion professionnelle**, qui peut consister, pour le militaire concerné, soit à bénéficier d'un dispositif d'évaluation et d'orientation professionnelle, soit à suivre une formation professionnelle ou un accompagnement vers l'emploi.

Défini à l'article L. 4139-5 du code de la défense, le régime de reconversion des militaires est **éligible aux militaires de carrière ou sous contrat ayant accompli au moins quatre ans de services effectifs** qui en font la demande¹.

Pour leur permettre de suivre une formation, ceux-ci peuvent demander à bénéficier d'un **congé dit de reconversion**, d'une durée maximale de 120 jours, qui peut être pris de manière fractionné. À leur demande, ils peuvent être placés, à l'issue de cette première période, en congé complémentaire de reconversion, pour une nouvelle période de 6 mois, non fractionnable.

Pendant la durée de ces congés, le militaire continue de percevoir la rémunération afférente à son grade.

Le militaire qui bénéficie d'un congé de reconversion est **radié des cadres militaires** :

- soit à l'issue de son congé de reconversion de 120 jours ;
- soit à l'expiration du congé complémentaire de reconversion, lorsqu'il a demandé en bénéficier ;
- soit, lorsqu'il n'a pas bénéficié de l'ensemble de son congé de reconversion, au plus tard deux ans après l'utilisation du quarantième jour de ce congé.

2. L'inscription « en clair » de dérogations au régime de reconversion visant à faire face aux conséquences de la crise sanitaire

Issu de l'adoption d'un **amendement COM-78** du rapporteur, l'**article 1^{er} sexdecies** inscrit directement dans la loi les dérogations au régime de reconversion que le Gouvernement envisageait de prendre par ordonnance pour tirer les conséquences de la crise sanitaire.

¹ Peuvent également bénéficier d'un congé de reconversion les militaires blessés en service ou victimes d'une affection survenue dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions, sans condition d'ancienneté.

a) *L'instauration d'une voie exceptionnelle et temporaire de retour au statut militaire*

Le I de cet article 1^{er} *sexdecies* tend, en premier lieu, à permettre aux militaires engagés dans un processus de reconversion et bénéficiant, à ce titre, d'un congé de reconversion ou d'un congé complémentaire de reconversion, de **renoncer à leur projet d'évolution professionnelle et d'être libérés de leur obligation de quitter les cadres militaires.**

Destinée à limiter les départs des armées pour combler les déficits en ressources humaines résultant de la crise sanitaire, cette mesure n'aurait vocation à **s'appliquer que de manière temporaire**, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire et au cours des six mois suivant son terme.

Selon les informations communiquées au rapporteur, **1 500 militaires seraient éligibles à cette mesure dérogatoire** au cours du second semestre 2020.

b) *La sécurisation des militaires engagés dans un processus de reconversion*

Les II à IV de l'article 1^{er} *sexdecies* ont vocation à **sécuriser la situation des militaires engagés dans un processus de reconversion professionnelle.**

En effet, nombre des formations ont été interrompues depuis le début de la crise sanitaire, plaçant les militaires concernés face au risque d'être radiés des cadres, soit parce qu'ils ont atteint la durée maximale de leur congé de reconversion, soit parce qu'ils ont atteint les limites d'âge ou de maintien en service, alors même qu'ils n'ont pas été en capacité d'achever leur processus de reconversion.

Il est proposé, en conséquence, de **reporter les limites légales de radiation des cadres et de maintenir les militaires concernés en activité jusqu'à la fin effective de leur formation**, afin d'éviter de les placer en situation de précarité.

La commission a adopté l'article 1^{er} *sexdecies* **ainsi rédigé.**

ARTICLE 1^{ER} SEPTDECIES (NOUVEAU) MAINTIEN DE L'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI ARRIVÉS EN FIN DE DROITS

L'article 1^{er} *septdecies* a été inséré à l'initiative de la commission des affaires sociales, compétente au fond sur cette disposition (**amendement COM-94** de René-Paul Savary).

La commission a adopté l'article 1^{er} *septdecies* **ainsi rédigé.**

ARTICLE 1^{ER} OCTODECIES (NOUVEAU)
MESURE DE L'AUDIENGE DES ORGANISATIONS
DE TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

Introduit à l'initiative de la commission des affaires sociales, l'article 1^{er} *octodecies* a pour objet de modifier la date de référence pour l'appréciation du nombre d'adhérents des organisations de travailleurs indépendants, dont dépend leur représentation à l'assemblée générale du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI).

Alors que la campagne de candidatures à la représentativité auprès des travailleurs indépendants devait normalement intervenir au cours de l'année 2020, son report en 2021, du fait de la crise sanitaire, aurait pour effet, à droit constant, que l'audience des organisations doive être appréciée en fonction du nombre de leurs adhérents au 31 décembre 2020, au lieu du 31 décembre 2019¹.

Le Gouvernement demandait, à l'article 1^{er} du projet de loi, à être habilité à légiférer par ordonnance afin que l'année 2019 demeure l'année de référence pour l'application de ces dispositions, par dérogation à l'article L. 612-6 du code de la sécurité sociale. En effet, les données nécessaires ont déjà été recueillies, avec le concours des commissaires aux comptes, ce qui constitue une opération lourde. Selon l'étude d'impact, « *procéder à une nouvelle collecte de données portant sur l'année 2020 nécessiterait un report trop important de la campagne de candidatures et n'est donc pas envisageable* ».

À l'initiative de la commission des affaires sociales, la commission des lois a supprimé cette habilitation pour inscrire directement cette disposition dans la loi. Tel est l'objet de l'article 1^{er} *octodecies*, qui résulte de l'adoption d'un **amendement COM-95** présenté par M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis².

La commission a adopté l'article 1^{er} *octodecies* **ainsi rédigé.**

¹ L'article L. 612-6 du code de la sécurité sociale impose, en effet, aux organisations candidates de déclarer le nombre, attesté par un commissaire aux comptes, de travailleurs indépendants adhérents à leur organisation « l'année précédente ».

² Pour plus de précisions, on se reportera à l'avis n° 451 (2019-2020) de René-Paul Savary, fait au nom de la commission des affaires sociales, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a19-451/a19-4511.pdf>.

**ARTICLE 1^{ER} NOVODECIES (NOUVEAU)
ADAPTER LES CONDITIONS ET MODALITÉS
DU PRÊT DE MAIN D'ŒUVRE ENTRE LES ENTREPRISES**

L'article 1^{er} *novodecies* a été inséré à l'initiative de la commission des affaires sociales, compétente au fond sur cette disposition (**amendement COM-98** de René-Paul Savary).

La commission a adopté l'article 1^{er} *novodecies* **ainsi rédigé.**

**ARTICLE 2
DIVERSES HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES**

**A. LE CADRE GÉNÉRAL DES HABILITATIONS ET LES DISPOSITIONS
RELATIVES AU SECTEUR PUBLIC**

Tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, **l'article 2 comprend trois habilitations à légiférer par ordonnances, contre cinq dans le projet de loi initial.**

Comme l'a souligné le Conseil d'État, cet article regroupe des dispositions « *qui n'ont pas de lien avec les conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19 et (qui) ne figurent dans le projet de loi qu'en raison du souhait du Gouvernement, du fait des incertitudes affectant le calendrier parlementaire, de permettre l'adoption dans les plus brefs délais des mesures envisagées* »¹.

Sur le plan technique, l'habilitation permet d'étendre et d'adapter les dispositions des ordonnances aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie, régies par le principe de spécialité législative.

Par cohérence avec sa position à l'article 1^{er}, la commission des lois a :

- **réduit de six à trois mois le délai des habilitations (amendement COM-55 du rapporteur) ;**

- **supprimé la dispense générale de consultation (amendements COM-56 du rapporteur et COM-20 d'Éric Kerrouche).** Pendant la rédaction de ses ordonnances, le Gouvernement devra ainsi consulter les instances prévues par les lois et règlements ;

- **réduit de trois à deux mois le délai laissé au Gouvernement pour déposer devant le Parlement les projets de loi de ratification (amendement COM-57).**

¹ Conseil d'État, 4 mai 2020, avis n° 400 060 sur le projet de loi.

1. Missions des comités sociaux des agences régionales de santé (ARS)

Le 4° de l'article 2 tend à habilitier le Gouvernement à **adapter par ordonnance les missions des comités d'agence** et des conditions de travail des agences régionales de santé (ARS) « *notamment pour définir leurs compétences et déterminer leurs ressources en matière d'activités sociales et culturelles* »

Les comités d'agence ont été créés par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique¹ et ont notamment pour mission de connaître des questions et projets intéressant l'ensemble des personnels des agences régionales de santé. **Ces comités sont les pendants des comités sociaux institués par cette même loi dans les trois versants de la fonction publique** et viennent se substituer aux comités d'agence et aux comités d'hygiène et de sécurité des comités d'agence et des conditions de travail préexistants au sein des ARS. Ils devaient initialement être institués avant le 16 juin 2020 mais cette date a été repoussée au 1^{er} janvier 2021 par l'article 5 de l'ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire.

La demande d'habilitation est justifiée par le Gouvernement par le fait que « *l'article L. 1432-11 du code de santé publique n'a pas clairement prévu que, à l'instar des précédents comités d'agence, les comités d'agence et des conditions de travail dotés de la personnalité civile disposeraient d'un budget propre d'une part et exerceraient les compétences par ailleurs dévolues par le code du travail aux comités sociaux et économiques dans le champ des activités sociales et culturelles d'autre part* »².

La commission des lois est favorable à cette mesure mais a adopté **l'amendement COM-68** à l'initiative de son rapporteur afin que l'habilitation ne concerne que les points évoqués par l'étude d'impact et non l'ensemble des missions des comités d'agence.

2. La gestion des fonds européens

Pour la période 2014-2020, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « loi MAPTAM » a prévu que l'État pourrait déléguer la gestion des programmes européens aux régions ou à des groupements d'intérêt public mis en place par une ou plusieurs régions, soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion.

¹ Article 7 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

² Étude d'impact, page 103.

L'autorité de gestion peut ensuite déléguer tout ou partie des actions relevant du Fonds social européen aux départements ou aux collectivités et organismes chargés du pilotage des plans locaux pour l'insertion par l'emploi, par délégation de gestion.

La collectivité qui assure la fonction d'autorité de gestion des programmes européens supporte la charge des corrections et sanctions financières mises à la charge de l'État pour les programmes concernés¹.

La gestion des différents fonds européens en France

Les régions sont autorisées de gestion de la quasi-totalité du **FEDER**².

Cependant, elles doivent respecter la réglementation européenne, qui définit des critères d'éligibilité ou des obligations de fléchage des crédits sur certains thèmes, et inscrire leurs actions dans les orientations nationales définies dans l'accord de partenariat.

Pour le **FSE**, le principe a été retenu de confier 35 % de l'enveloppe aux régions, en particulier pour les interventions relevant de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'orientation, et d'établir un programme national pour 65 %, répartis pour moitié sur le champ de l'emploi et pour moitié sur le champ de l'inclusion, en recourant à des délégations de gestion sur la partie insertion aux départements ou à certaines intercommunalités pour les programmes locaux d'insertion par l'économie (PLIE).

Mais cette gestion partagée a rendu indispensable un dialogue entre les autorités de gestion : au niveau régional, entre chaque région et la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), chargée de mettre en œuvre la part territorialisée du programme national FSE ; au niveau national, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère du travail est l'autorité nationale de coordination du FSE, ce qui l'amène à réunir régulièrement l'ensemble des acteurs de ce fonds.

Pour le **FEADER**, le choix, présenté à l'époque comme une première étape de décentralisation qui en appellerait des suivantes, a consisté à confier l'autorité de gestion aux régions, tout en laissant à l'État le soin d'instruire et de payer l'essentiel des mesures.

Pour autant, les marges de manœuvre des régions sont très limitées du fait de l'imbrication des responsabilités de l'État et de celles des régions. Le cadre national FEADER définit les modalités de mise en œuvre et la répartition des enveloppes financières des mesures d'envergure nationale, que les régions appliquent. Mais le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a, par exemple, modifié unilatéralement le cadre national en cours de programmation et a décidé seul de la répartition des transferts de crédits entre le premier et le second pilier de la PAC. En réalité, les régions n'ont la main que sur une part très limitée des crédits FEADER, relative aux investissements.

Pour le **FEAMP**, la réglementation européenne prévoit un programme opérationnel unique et la désignation d'une autorité de gestion nationale unique, avec la possibilité pour cette dernière de déléguer une partie des tâches à un ou plusieurs organismes intermédiaires - spécificité du FEAMP. En tant que services déconcentrés de l'État, les directions interrégionales de la mer et les directions de la mer sont les relais de l'autorité de gestion sur le terrain. La gestion du FEAMP est déléguée pour certaines mesures selon deux modalités : à FranceAgriMer, pour la gestion des mesures nationales et mesures régionales « continentales » ; aux régions qui ont exprimé le souhait d'être organismes intermédiaires, pour la gestion des mesures qu'elles ont elles-mêmes choisies

¹ Article L. 1511-1-2 du code général des collectivités territoriales.

² À Mayotte, le FEDER est géré par la préfecture (SGAR).

de mettre en œuvre, dites « mesures régionales », par convention de délégation de gestion avec l'autorité de gestion.

Concrètement, les régions sont responsables de la gestion de leur subvention globale : elles sont chargées de recueillir les dossiers de demande d'aide et de les instruire, mais elles n'ont pas la capacité de moduler leurs orientations. Certes, il existe une importante coordination entre régions, mais qui est promue par les régions elles-mêmes au travers de Régions de France, sans structuration par la direction de la pêche et des affaires maritimes (DPMA) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Source : Rapport d'information sur la sous-utilisation des fonds européens.

La mission d'information sénatoriale sur la sous-utilisation des fonds européens¹ recommandait en septembre 2019 que la **décentralisation des fonds européens soit confirmée** en donnant aux régions les moyens d'assurer leurs missions et en **clarifiant les responsabilités respectives de l'État et des régions**.

La prolongation de la décentralisation de la gestion des fonds européens constitue l'objet de l'habilitation demandée par le Gouvernement au 3^o de l'article 2 du projet de loi. Cet alinéa propose en effet **d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prolonger la durée de la délégation de gestion aux collectivités territoriales prévue pour la gestion des programmes européens**, tout en prévoyant les **adaptations rendues nécessaires par les évolutions du droit de l'Union européenne**.

Le futur cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l'Union européenne étant actuellement en discussion², le recours à une ordonnance apparaît justifié et les objectifs poursuivis conformes aux recommandations du Sénat.

B. LE PRIX DES DENRÉES ALIMENTAIRES

L'article 2 du projet de loi prévoit **d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour prolonger, initialement jusqu'à 30 mois, la durée d'application de « tout ou partie » des dispositions de l'ordonnance du 12 décembre 2018³**.

Prise sur le fondement de l'article 15 de la loi dite « Égalim » du 30 octobre 2018⁴, **cette ordonnance prévoit :**

¹ Rapport d'information n° 745 (2018-2019) de Mme Colette Mélot, fait au nom de la mission d'information sur la sous-utilisation des fonds européens, déposé le 25 septembre 2019. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r18-745/r18-745.html>.

² La Commission européenne devrait présenter une proposition actualisée pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027 à la fin du mois de mai 2020.

³ Ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires.

⁴ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

- **le relèvement de 10 % du prix d'achat** effectif des denrées alimentaires et des produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie (article 2) ;

- **l'encadrement des avantages promotionnels** qui ne doivent pas être supérieurs (article 3) :

- à **34 %** du prix de vente au consommateur ou à une augmentation de la quantité vendue équivalente ;
- à **25 %** du chiffre d'affaires prévisionnel, du volume prévisionnel et des engagements de volume.

L'application de ces dispositions a d'emblée été limitée à deux ans : jusqu'au 1^{er} février 2021 pour la revalorisation du SRP¹, au 1^{er} janvier 2021 pour l'encadrement des promotions en valeur et au 1^{er} mars 2021 pour la majorité des contrats concernés par l'encadrement des promotions en volume (articles 1^{er} et 7).

Par ailleurs, l'ordonnance a prévu que le Gouvernement remette un **rapport d'évaluation** avant le 1^{er} octobre 2020 (article 4).

L'habilitation demandée permettrait, dans le même temps, au Gouvernement :

- de **renforcer le contrôle** du respect des dispositions de cette ordonnance ;

- de **modifier certaines dispositions** de cette ordonnance portant sur les avantages promotionnels « *dans l'objectif de faciliter la commercialisation de certains produits, d'établir des conditions de négociation plus favorables pour les fournisseurs et de meilleur équilibre dans les filières alimentaires* ».

Par un amendement adopté en séance publique à l'initiative Guillaume Kasbarian, rapporteur de l'Assemblée nationale, **le délai laissé au Gouvernement a été abaissé de 30 à 18 mois**.

Les éléments indiqués dans l'étude d'impact sont trop parcellaires pour permettre d'apprécier la finalité de l'ordonnance. Le Gouvernement se contente en effet d'un renvoi à une « *analyse précise* » dans le cadre de la fiche d'impact devant accompagner l'ordonnance à venir.

À la lumière de l'étude d'impact, on comprend néanmoins qu'il entend prolonger tout à la fois le relèvement du SRP et l'encadrement des promotions. Pour cette seconde disposition, cependant, il indique que « *le périmètre de cet encadrement devra [...] être réexaminé* » pour répondre aux difficultés rencontrées par certaines entreprises du fait du plafonnement des promotions sous forme d'annonces de réduction de prix.

¹ Décret n° 2018-1304 du 28 décembre 2018 fixant l'entrée en vigueur de l'article 2 de l'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires.

En tout état de cause, **l'habilitation proposée par le Gouvernement soulève une difficulté de principe.**

Au mois de mars dernier, le Sénat s'est déjà prononcé, par la négative, sur l'opportunité d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur un éventuel prolongement des dispositions précitées. Le contexte de crise sanitaire ne justifie pas de revenir sur cette position, *a fortiori* par le biais d'un autre texte, alors que l'examen du projet de loi ASAP n'est pas encore achevé.

Sur le fond, **l'habilitation présentée par le Gouvernement pose également plusieurs difficultés.**

Tout d'abord, **le Gouvernement demande au Parlement une autorisation à légiférer par ordonnance alors même que l'expérimentation n'est pas terminée** – puisqu'elle s'achèvera en février 2021 pour le relèvement du SRP et en mars de la même année pour l'encadrement des promotions – **et n'a pas même été évaluée** – le rapport d'évaluation devant être remis au Parlement en octobre prochain.

Cette situation est surprenante puisque le ministre de l'Agriculture, Didier Guillaume, avait exclu, lors de l'examen en séance publique le 14 janvier dernier d'une proposition de loi modifiant la loi dite « Égalim »¹, de légiférer sur le sujet en ces termes : « *Le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport d'évaluation au plus tard le 1^{er} octobre 2020. C'est pourquoi il nous paraît préférable, plutôt que de modifier la loi dès maintenant et par petits bouts, d'attendre l'automne prochain. À la suite du bilan que nous ferons, nous saurons précisément s'il faut revoir la loi et penser différemment la construction des prix agricoles.* »

Plus encore, **l'habilitation à légiférer par ordonnance est encore moins satisfaisante que celle initialement proposée dans le cadre du projet de loi ASAP**, dans la mesure où l'habilitation actuelle prévoit de « *modifier* » certaines dispositions de l'ordonnance alors que la précédente prévoyait de les « *aménager* » plus substantiellement.

Enfin, **l'habilitation envisagée par le Gouvernement soulève un problème de forme.**

Entre le texte initial du projet de loi ASAP, un amendement déposé par le Gouvernement au cours de l'examen de ce texte et le présent projet de loi, ce sont pas moins de trois versions différentes d'un même dispositif qui se sont succédé devant la représentation nationale en quelques mois. Cela n'est pas admissible au regard des impératifs de clarté des débats et de stabilité des normes.

¹ Proposition de loi modifiant la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous afin de préserver l'activité des entreprises alimentaires françaises, présentée par M. Daniel Gremillet et plusieurs de ses collègues.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission a décidé de supprimer l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance (amendements COM-29 de Daniel Gremillet et COM-26 de Franck Montaugé).**

Parallèlement, elle a adopté deux amendements des mêmes auteurs, tendant à porter directement dans la loi des aménagements au régime prévu par l'ordonnance du 12 décembre 2018¹.

La commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié.**

**ARTICLE 2 BIS A (NOUVEAU)
RELEVER LE SEUIL DE REVENTE À PERTE ET
À L'ENCADREMENT DES PROMOTIONS POUR LES DENRÉES
ET PRODUTIS ALIMENTAIRES**

Inséré par deux amendements présentés par Daniel Gremillet et Franck Montaugé, cet article vise à tirer les conséquences de la suppression de l'habilitation à légiférer par ordonnance initialement prévue à l'article 2.

Il permet de proroger de 14 mois, sous conditions, les dispositions de l'ordonnance du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires, issue de l'article 15 de la loi dite « Égalim » du 30 octobre 2018.

Il exclut du champ de cette prorogation l'encadrement en volume des produits saisonniers, suivant en cela une préconisation faite par le groupe de suivi de la commission des affaires économiques de la loi « Égalim ».

1. La situation actuelle : des mesures expérimentales, issues des États généraux de l'alimentation

Dans le cadre des États généraux de l'alimentation (EGA) du 20 juillet au 21 décembre 2017, **deux mesures ont notamment été annoncées par le Gouvernement dans le but de restaurer les marges et soutenir les revenus des producteurs** : le relèvement du seuil de revente à perte (SRP)² et l'encadrement des promotions.

À cette fin, l'article 15 de la loi dite « Égalim » du 30 octobre 2018³ a autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnance.

¹ Voir le commentaire de l'article 2 bis A pour plus de précisions.

² Le seuil de revente pour perte (SRP) interdit au distributeur de vendre un produit en-deçà du prix d'achat effectif de ce dernier.

³ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

Sur ce fondement, une ordonnance du 12 décembre 2018¹ est venue :

– d’une part, **relever de 10 % du prix d’achat** effectif des denrées alimentaires et des produits destinés à l’alimentation des animaux de compagnie (article 2) ;

– d’autre part, **encadrer les avantages promotionnels** qui ne doivent pas être supérieurs (article 3) :

- à **34 %** du prix de vente au consommateur ou à une augmentation de la quantité vendue équivalente ;
- à **25%** du chiffre d’affaires prévisionnel², du volume prévisionnel³ et des engagements de volume^{4 5}.

L’application de ces dispositions a d’emblée été limitée à deux ans : jusqu’au 1^{er} février 2021 pour la revalorisation du SRP⁶, au 1^{er} janvier 2021 pour l’encadrement des promotions en valeur et au 1^{er} mars 2021 pour la majorité des contrats concernés par l’encadrement des promotions en volume (articles 1^{er} et 7).

Par ailleurs, l’ordonnance a prévu que le Gouvernement remette un **rapport d’évaluation** avant le 1^{er} octobre 2020 (article 4).

Le principe d’une évaluation à deux ans de la réforme avait d’ailleurs été proposé lors de l’examen par le Sénat du projet de loi « Égalim » par Michel Raison, rapporteur pour la commission des affaires économiques.

Dans un récent rapport d’information⁷, **la commission des affaires économiques du Sénat a établi un bilan critique de l’application à ce stade des dispositions précitées.**

Tout d’abord, elle a constaté un effet inflationniste du rehaussement du SRP (+ 0,3 % en grandes surfaces), qui a été sans incidence sur les tarifs accordés par les distributeurs aux industriels (- 0,4 %). Ce paradoxe s’explique selon la commission par les stratégies mises en œuvre par la

¹ Ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l’encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires.

² Fixé par la convention liant le fournisseur au distributeur.

³ Prévu par un contrat portant sur la conception et la production de produits alimentaires selon des modalités répondant aux besoins particuliers de l’acheteur.

⁴ Portant sur des produits agricoles périssables ou issus de cycles courts de production, d’animaux vifs, de carcasses ou pour les produits de la pêche et de l’aquaculture.

⁵ Une amende administrative allant de 75 000 euros pour une personne physique à 375 000 euros pour une personne morale a été instituée pour la sanction du manquement à ces obligations.

⁶ Décret n° 2018-1304 du 28 décembre 2018 fixant l’entrée en vigueur de l’article 2 de l’ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l’encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires.

⁷ Rapport n° 89 (2019-2020) fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat par Daniel Gremillet, Michel Raison et Anne-Catherine Loisier, Loi Égalim, un an après : le compte n’y est pas !, 30 octobre 2019.

grande distribution, qui a abaissé les prix sur les marques de distributeurs (MDD) au détriment des produits des PME.

Pour ce qui concerne la mesure concernant l'encadrement en volume des promotions, la commission observe qu'elle est également défavorable aux PME, notamment celles qui réalisaient peu de promotion auparavant¹, dont la production est saisonnière² ou qui tiraient profit des promotions en rayons³.

Au total, le rapport fait le constat suivant : *« même s'il est trop tôt pour en tirer un bilan exhaustif, la loi Égalim a déjà des effets clairement établis dans le secteur alimentaire. Mais ils ne sont sans doute pas ceux qui étaient attendus. En affaiblissant la dynamique des PME en grande surface, en déplaçant la guerre des prix des produits des grandes marques vers les produits MDD, le plus souvent issus de PME et ETI françaises et en déstabilisant toutes les coopératives agricoles de nos territoires ruraux pour prétendre résoudre quelques problèmes rencontrés dans certaines d'entre elles, la loi Égalim pénalise, paradoxalement, les acteurs les plus proches des agriculteurs français et qui, souvent, sont les plus créateurs d'emplois »*⁴.

Les difficultés ainsi relevées par le Sénat sont pour partie corroborées par le Gouvernement lui-même.

En effet, dans le cadre de l'étude d'impact annexé au présent projet de loi :

- pour ce qui concerne le relèvement du SRP, le Gouvernement indique que *« la durée de 2 ans est insuffisante pour observer l'impact sur le revenu des agriculteurs »* ;

- s'agissant de l'encadrement des promotions, il précise qu'*« on peut constater des effets négatifs à l'encadrement en volume des promotions »* même si *« l'encadrement en valeur des promotions n'est, en l'état, pas remis en cause par les professionnels »*.

2. L'apport de la commission : une prolongation, sous condition, de l'expérimentation

Issu des **amendements COM-30 de Daniel Gremillet et COM-27 de Franck Montaugé**, le présent article reprend l'article 44 du projet de loi **d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP)**, dans sa réaction adoptée par le Sénat le 5 mars dernier.

Il vise à tirer les conséquences de la suppression de l'habilitation à légiférer par ordonnance prévue à l'article 2 projet de loi.

¹ Pour qui le plafond de 25 % encadrant les promotions agit en pratique comme un plancher.

² Et nécessitent ainsi d'un fort soutien promotionnel pour être écoulés.

³ Leur permettant de se faire connaître auprès des consommateurs en l'absence de budget publicitaire.

⁴ Ibidem, p. 52 et 53.

La prorogation permise par le présent article, de 14 mois, est plus courte que celle prévue par l'habilitation à légiférer par ordonnance, de 18 mois. Elle correspond à une année d'application sur les principaux contrats agricoles, de manière à disposer de davantage de temps pour en mesurer les effets, la remise d'un rapport d'évaluation au Parlement étant prévue à l'issue de cette période.

En effet, il n'était pas concevable de laisser le Gouvernement prolonger jusqu'à 18 mois l'application des dispositions en cours, a fortiori sans attendre la transmission d'un rapport d'évaluation en octobre prochain.

Par ailleurs, cette prorogation intègre un correctif très attendu des professionnels : la possibilité, pour certains produits saisonniers, de déroger à l'encadrement des avantages promotionnels en volume.

Au contraire, si l'habilitation à légiférer par ordonnances permettait au Gouvernement de modifier les dispositions relatives à l'encadrement des avantages promotionnels, aucune indication précise sur ces évolutions éventuelles ne figurait, ni dans l'habilitation à légiférer par ordonnances, ni dans l'étude d'impact annexée au présent projet de loi.

Ce faisant, l'article reprend la principale préconisation formulée dans le rapport d'information sur l'application de la loi « Égalim », par ailleurs adoptée par le Sénat, dès le 14 janvier dernier, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi modifiant la loi « Égalim », présentée par Daniel Gremillet.

La commission a adopté l'article 2 *bis* (nouveau) ainsi rédigé.

**ARTICLE 2 BIS
EXTENSION DES FONCTIONS SUSCEPTIBLES
D'ÊTRE CONFIÉES AUX VOLONTAIRES INTERNATIONAUX
EN ADMINISTRATION (VIA)**

L'article 2 *bis* a pour objet d'élargir le champ des missions pouvant être confiées aux volontaires internationaux en administration (VIA) à la diplomatie d'influence et, plus généralement, à la contribution au bon fonctionnement des services de l'État à l'étranger.

Introduit par l'Assemblée nationale, cet article est issu d'un amendement présenté par le rapporteur Guillaume Kasbarian. L'objectif est de faciliter le recrutement de VIA par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères mais aussi de sécuriser les pratiques existantes.

1. Les missions susceptibles d'être confiées aux VIA

Depuis la loi n° 2000-242 du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils, le volontariat international en administration permet aux **jeunes âgés de 18 à 28 ans** de réaliser des missions professionnelles d'une durée allant de six à vingt-quatre mois pour les services de l'État à l'étranger.

Les fonctions susceptibles d'être exercées dans le cadre de ces contrats sont ainsi définies par l'article L. 122-4 du code du service national : *« au titre de la coopération internationale, les volontaires internationaux participent à l'action de la France dans le monde en matière d'action culturelle et d'environnement, de développement technique, scientifique et économique et d'action humanitaire. Ils contribuent également à l'action de la France en faveur du développement de la démocratie et des droits de l'homme ».*

Un arrêté ministériel du 30 novembre 2000 permet également de confier aux VIA *« toute activité concourant au bon fonctionnement et à l'accomplissement des missions dévolues à ces missions et à ces postes (consulaires), notamment dans le cadre des services de coopération et d'action culturelle ».*

La jurisprudence du tribunal administratif de Paris a néanmoins évolué : par une décision en date du 20 janvier 2020, elle **a refusé de qualifier comme VIA un contrat visant des activités à caractère purement administratif**. Le tribunal a également annulé la disposition précitée de l'arrêté ministériel du 30 novembre 2000.

En conséquence de cette décision, **83 équivalents temps-plein (ETP)** ont été directement supprimés, dont 69 ont toutefois pu être conservés selon d'autres formes contractuelles. Cette situation a engendré un surcoût évalué à 2,1 millions d'euros ainsi qu'une perte de 14 ETP pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

2. La double extension des fonctions susceptibles d'être confiées aux VIA

L'article 2 *bis* du projet de loi **sécurise les missions susceptibles d'être réalisées dans le cadre d'un VIA**, afin de les mettre en adéquation avec les pratiques existantes et les enjeux actuels du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

En effet, tel qu'il est défini actuellement, le VIA couvre essentiellement des missions de coopération internationale. Il ne permet pas au ministère d'affecter des VIA dans certains services tels que ceux en charge des systèmes d'information ou les antennes immobilières des services de l'État à l'étranger, de même que sur des fonctions ayant trait à la diplomatie d'influence, activité pourtant en plein développement.

En conséquence, l'article 2 *bis* du projet de loi complète les dispositions régissant les fonctions des VIA en y ajoutant :

- d'une part, **la diplomatie d'influence** ;
- et, d'autre part, **la contribution au bon fonctionnement des services de l'État à l'étranger.**

La commission des lois a **partagé la volonté du Gouvernement de stabiliser le cadre juridique des VIA, bien que cette disposition ne présente aucun lien direct avec la gestion de la crise sanitaire.**

La commission a adopté l'article 2 *bis* **sans modification.**

ARTICLE 2 TER HARMONISATION DU TRAITEMENT DES DEMANDES D'INDEMNISATION DES VICTIMES DES ESSAIS NUCLÉAIRES FRANÇAIS

Cet article, issu d'un amendement du rapporteur de l'Assemblée nationale, vise à **préciser les conditions d'application dans le temps de dispositions de l'article 232 de la loi de finances pour 2019**, qui réservent l'indemnisation versée aux victimes des essais nucléaires français aux cas dans lesquels l'exposition à la radioactivité a été anormalement élevée. Il reprend une disposition **déjà votée par le Sénat** dans le cadre de l'examen du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique.

La commission l'a adopté sans modification.

L'article 2 *ter* résulte de l'adoption en commission par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le rapporteur, Guillaume Kasbarian, pour **clarifier les conditions d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français**¹. Elle figurait dans le texte initial du Gouvernement sous la forme d'une **habilitation à légiférer** par voie d'ordonnance² qui a été supprimée par coordination³. Cette insertion directe dans le texte met en application une recommandation émise par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi.

Cet article additionnel vise à **permettre l'application rétroactive de l'article 232 de la loi de finances pour 2019** afin que la règle relative à la présomption de causalité qu'il fixe puisse être **appliquée à toutes les**

¹ Amendement 165.

² 1° du I de l'article 2 du texte initial.

³ Amendement 166.

demandes d'indemnisation en cours¹, quelle que soit leur date de dépôt, tout en excluant les décisions de justice déjà passées en force de chose jugée.

Cette disposition a **déjà été votée par le Sénat**, à l'initiative du Gouvernement, à l'occasion de l'examen en première lecture du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique². L'amendement gouvernemental adopté faisait suite à deux décisions rendues par le Conseil d'État le 27 janvier 2020³ qui a jugé que l'article 232 précité n'était **pas applicable** aux demandes déposées avant son entrée en vigueur, **en l'absence de dispositions transitoires**.

L'article 232 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 : indemnisation des victimes des essais nucléaires et présomption de causalité

Le dispositif d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires résulte de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010, dite «loi Morin», qui a posé le principe de la **reconnaissance des victimes d'essais nucléaires français au Sahara algérien et en Polynésie française** et de leur **droit à indemnisation**.

Les demandes individuelles d'indemnisation sont examinées par le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), autorité administrative indépendante qui vérifie si les conditions de l'indemnisation, définies par la loi – notamment lieu et date de séjour – sont réunies. Lorsqu'elles le sont, l'intéressé bénéficie alors d'une **présomption de causalité** en application de l'article 4.

Selon le texte initial, cette présomption était **réfragable** si « *au regard de la nature de la maladie et des conditions de son exposition le **risque attribuable aux essais nucléaires** [pouvait] être considéré comme **négligeable*** ». La loi EROM du 28 février 2017⁴ a supprimé cette mention qui aboutissait à un très faible nombre d'indemnisations, sans prévoir toutefois de nouvelles modalités de renversement de la présomption. Elle a en revanche créé une commission *ad hoc* chargée de proposer au Gouvernement des mesures destinées à « *réserver l'indemnisation aux personnes dont la maladie est causée par les essais nucléaires* ». Par avis du 28 juin 2017⁵, le Conseil d'État a estimé que sous l'empire de la loi EROM, la présomption restait simple et que l'administration pouvait établir que « *la pathologie de l'intéressé résult[ait] **exclusivement d'une cause étrangère** à l'exposition aux rayonnements ionisants due aux essais nucléaires, en particulier parce qu'il n'a subi aucune exposition à de tels rayonnements* ».

¹ Le nombre de demandes restant à examiner par le CIVEN au 20 novembre 2019 était de 225 selon une réponse du ministère des outre-mer à la question écrite n° 10643 de M. Jean-Pierre Sueur, publiée dans le JO Sénat du 16/01/2020 - page 293.

² Texte n° 74 (2019-2020) adopté par le Sénat le 5 mars 2020.

³ Décisions n° 429574 et 432578 du 27 janvier 2020.

⁴ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM).

⁵ Avis n° 409777 du 28 juin 2017.

Dans son rapport du 15 novembre 2018¹, la commission *ad hoc* a recommandé d'inscrire dans la loi une méthodologie appliquée par le CIVEN depuis janvier 2018. Sa présidente, la sénatrice Lana Tetuani, a déposé en conséquence un amendement dans le cadre de l'examen en séance de la loi de finances pour 2019².

L'article 232 qui en résulte précise désormais que la **présomption de causalité peut être renversée** s'il est établi que le demandeur a reçu une **dose annuelle de rayonnements ionisants** dus aux essais nucléaires français **inférieure à la limite de dose estimée admissible pour tout public**, soit actuellement **1 millisievert** par an³.

L'article 2 *ter* tend à assurer le **respect de la volonté initiale du législateur** qui avait souhaité, en supprimant la référence au « *risque négligeable* » dans le cadre de la loi EROM de 2017, la remplacer par une méthode se conformant aux recommandations de la commission *ad hoc*, laquelle a finalement appelé à « **consolider la méthodologie provisoire du CIVEN employée pour l'examen des dossiers d'indemnisation** »⁴. En harmonisant la question de la présomption de causalité qui a connu **trois régimes successifs différents**, il garantit par ailleurs une **égalité de traitement des demandes soumises à l'examen du CIVEN - sans que le résultat ne dépende de la date de dépôt - selon une méthode jugée favorable aux demandeurs** : « *Entre le 1^{er} janvier et le 22 octobre 2018, 146 personnes ont fait l'objet d'une décision d'acceptation (dont 48 personnes résidentes de Polynésie française) alors qu'entre janvier 2010 et décembre 2017, 96 personnes ont reçu un avis favorable dont 11 personnes résidentes de Polynésie française* »⁵.

Dans ces conditions, le rapporteur a suivi l'avis du Conseil d'État et considéré que la rétroactivité proposée semblait poursuivre un **but d'intérêt général suffisant** de nature à la rendre compatible avec les exigences de l'article 6-1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁶ et l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789⁷.

La commission a adopté l'article 2 *ter* **sans modification**.

¹ Rapport de la commission de l'article 113 de la loi du 28 février 2017 sur les mesures destinées à réserver l'indemnisation aux personnes dont la maladie est causée par les essais nucléaires.

² Amendement n° II-507.

³ Directive de l'Euratom et article R. 1333-1 du code de la santé publique.

⁴ Rapport susmentionné.

⁵ Rapport susmentionné.

⁶ CEDH, 28 octobre 1999, Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France.

⁷ Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, Mme Vivianne L. [Loi dite « anti-Perruche »].

ARTICLE 3 (SUPPRIMÉ)
CENTRALISATION DES TRÉSORERIES PUBLIQUES

L'examen de l'article 3 a été délégué au fond à la commission des finances.

Cette dernière a adopté **les amendements de suppression COM-74** de son rapporteur, Albéric de Montgolfier, **COM-1** de Jocelyne Guidez, **COM-5** de Roger Karoutchi et **COM-7** de Patrice Joly.

La commission a **supprimé** l'article 3.

ARTICLE 4
HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES
POUR TIRER LES CONSÉQUENCES DU BREXIT

L'article 4 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour **tirer les conséquences de la fin de la période de transition** prévue par l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (*Brexit*).

La période de transition prévue par l'accord de retrait

À la suite de l'accord du 12 novembre 2019¹, le Royaume-Uni est sorti de l'Union européenne depuis le 31 janvier 2020.

Les articles 126 à 132 de cet accord prévoient une période de transition, pendant laquelle le droit de l'Union européenne continue de s'appliquer au Royaume-Uni, sauf disposition contraire. L'Union européenne et le Royaume-Uni négocient parallèlement un nouvel accord, définissant leurs relations à l'issue du *Brexit*.

La période de transition doit durer jusqu'au 31 décembre 2020. Avant le 1^{er} juillet 2020, l'Union européenne et le Royaume-Uni peuvent toutefois décider de la prolonger pour une durée maximale d'un ou deux ans.

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

Les désaccords portent aujourd'hui sur cinq domaines : l'accès des pêcheurs aux eaux territoriales britanniques, les règles de concurrence équitable, la coopération en matière de sécurité et de justice, la supervision de la Cour de justice de l'Union européenne et la forme de l'accord lui-même (l'Union européenne envisageant un accord global sur ses relations avec le Royaume-Uni tandis que ce dernier continue à prôner des accords sectoriels).

¹ Accord 2019/C 384 I/01 sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Les sujets couverts par l’habilitation sont divers : le tunnel sous la Manche, les exportations de matériels militaires et spatiaux, les contrats d’assurance, *etc.*

Certains recourent la loi du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l’Union européenne. Si sept ordonnances ont été adoptées sur le fondement de cette loi, aucune n’a fait l’objet d’un processus de ratification. La plupart concernaient toutefois l’hypothèse d’un *Brexit* sans accord de retrait et sont, de fait, devenues caduques.

Tout en acceptant le recours aux ordonnances, la commission a restreint le délai et le champ des habilitations, conformément à sa position sur les articles 1^{er} et 2.

A. LE CADRE GÉNÉRAL DES HABILITATIONS

1. Le délai d’habilitation

Le projet de loi initial habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour un **délai de 30 mois** à compter de la publication de la loi afin de « *tirer les conséquences de la fin de la période de transition* ».

L’étude d’impact justifie ce délai par « *le fait que le Gouvernement doit pouvoir prendre les mesures pertinentes soit à l’horizon de la fin de la période de transition (le 31 décembre 2020), soit à l’horizon d’un éventuel renouvellement de la période de transition, qui peut être d’un ou deux ans, et qui ne sera connu, le cas échéant, que le 1^{er} juillet 2020* »¹.

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 ses partenaires de prolonger la période de transition². Cette approche conduit cependant à surestimer l’influence de ce projet de loi portant diverses dispositions sur l’issue des négociations internationales.

À l’initiative du groupe La République en Marche, **l’Assemblée nationale a réduit ce délai d’habilitation de 30 à 15 mois**, ce qui doit être souligné.

Un délai de 15 mois reviendrait toutefois, d’une part, à dessaisir le Parlement des conséquences du *Brexit* pendant plus d’un an, alors que ce dossier fait l’objet d’une attention particulière de la part des parlementaires. Mis en place à l’initiative des commissions des affaires étrangères et des

¹ Étude d’impact du projet de loi, p. 141.

² Compte rendu de l’Assemblée nationale, première séance du 14 mai 2020.

affaires européennes du Sénat, le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne poursuit d'ailleurs ses travaux.

D'autre part, **l'urgence consiste à adapter le droit en vigueur dans l'hypothèse où la période de transition prendrait fin au 31 décembre 2020.** Certaines dispositions techniques peuvent d'ailleurs être prises dès à présent, sans attendre le mois de décembre.

En conséquence, la commission a **réduit le délai d'habilitation de quinze à sept mois, soit jusqu'en décembre 2020 (amendement COM-58 du rapporteur).** Ce choix ne préjuge d'aucune manière l'issue des négociations. Ainsi, **en cas de prolongation de la période de transition, il sera loisible au Gouvernement de saisir le Parlement d'un nouveau projet de loi** pour procéder aux adaptations nécessaires.

2. Le délai pour le dépôt des projets de loi de ratification

À compter de la publication de chaque ordonnance, le Gouvernement disposerait d'un délai de **six mois** pour déposer un projet de loi de ratification devant le Parlement.

La commission a réduit ce délai de six à deux mois (amendement COM-61 du rapporteur), s'inspirant du dispositif retenu par la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Les projets de loi de ratification doivent être déposés le plus rapidement possible afin de permettre au Parlement d'en débattre.

B. LE TUNNEL SOUS LA MANCHE

Pour tirer les conséquences de la fin de la période de transition, le Gouvernement serait habilité à légiférer par ordonnances afin de « *désigner l'autorité nationale de sécurité (...) pour la partie de la concession du tunnel sous la Manche située en territoire français* ».

Conformément au **Traité de Cantorbéry (12 février 1986)**, le tunnel sous la Manche est une infrastructure concédée conjointement par la France et le Royaume-Uni. Gérée par Eurotunnel, l'infrastructure est aujourd'hui utilisée par **trois entreprises ferroviaires** (Eurostar, GB Rail freight et DB Cargo UK).

Le tunnel sous la Manche : les principaux chiffres¹

- 50,5 kilomètres : longueur du tunnel ;
- 26 % : pourcentage des échanges commerciaux entre le Royaume-Uni et le continent européen qui transitent par le tunnel (140 milliards d'euros par an) ;
- Toutes les 4 minutes : un train circule dans le tunnel ;
- 35 minutes : temps de la traversée du tunnel (contre plus de 2 heures pour la traversée maritime) ;
- 11 millions : nombre de voyageurs ayant utilisé l'Eurostar en 2019 ;
- 1,6 million : nombre de poids lourds ayant transité par le tunnel en 2019.

Le Traité de Cantorbéry a instauré une **commission intergouvernementale (CIG)** chargée de superviser l'exploitation du tunnel sous la Manche. Elle constitue aujourd'hui « *l'autorité nationale de sécurité* », définie par la directive européenne du 11 mai 2016² comme « *tout organisme chargé (des tâches relatives à la sécurité ferroviaire) par plusieurs États membres de manière à assurer un régime unifié en matière de sécurité* ».

Cette gouvernance est toutefois remise en cause par le Brexit : à la fin de la période de transition, la partie britannique du tunnel ne sera plus soumise au droit européen et la CIG ne pourra plus être considérée comme l'autorité nationale de sécurité.

Préserver le rôle de la CIG - et donc l'unicité du cadre de sécurité du tunnel sous la Manche - nécessitera :

- **un accord entre le Royaume-Uni et l'Union européenne**, la France souhaitant être habilitée par l'Union afin de négocier directement avec les Britanniques ;

- et la modification de la directive du 11 mai 2016, pour qu'un organisme puisse être chargé des tâches relatives à la sécurité ferroviaire par un État membre (la France) et un État tiers (le Royaume-Uni).

En l'absence d'accord, la France devra désigner, à l'issue de la période de transition, sa propre autorité nationale de sécurité pour la partie du tunnel relevant de sa compétence ; le Royaume-Uni devra faire de même sur son territoire. Il s'agit toutefois d'une **solution de dernier recours, la priorité étant de conserver l'unicité du cadre de sécurité**.

Comme le confirme l'étude impact, l'absence d'accord nécessiterait de modifier l'article L. 2221-1 du code des transports pour « *étendre la mission de l'établissement public de sécurité ferroviaire (qui est l'autorité nationale de*

¹ Source : étude d'impact du projet de loi, p. 118.

² Directive 2016/798 (UE) du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire.

sécurité française exerçant actuellement sur l'ensemble du réseau ferré national) jusqu'à la frontière située au milieu du tunnel »¹.

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a **inscrit cette disposition « en clair » dans la loi (amendement COM-59)**. Elle ne s'appliquerait qu'à la fin de la période de transition et uniquement dans l'hypothèse où « aucune instance internationale ne (pourrait) être qualifiée d'autorité nationale de sécurité au sens du droit communautaire ».

C. LES EXPORTATIONS DE PRODUITS ET MATÉRIELS MILITAIRES ET SPATIAUX

Le Gouvernement serait habilité à légiférer par ordonnances pour assurer la **poursuite des licences d'exportation des produits et matériels militaires et spatiaux délivrées avant la fin de la période de transition**. Jusqu'à l'expiration de leurs licences, les entreprises pourraient continuer leurs démarches de prospection et de négociation, ainsi que la fourniture des produits et matériels.

Conformément au droit de l'Union, le code de la défense distingue aujourd'hui **deux régimes juridiques**² :

- les transferts de produits militaires et spatiaux au sein de l'Union européenne, qui sont soumis à des « **licences de transfert** » ;

- les exportations à destination d'un pays tiers, qui sont soumises à des « **licences d'exportation** ».

Sur le fond, ces deux régimes sont relativement proches : comme l'indique le Gouvernement, les « *procédures d'adoption et de contrôle a posteriori (sont) identiques* »³. L'instruction est réalisée par le ministère des armées ; les licences sont accordées par le Premier ministre, pour une durée maximale de trois ans et après avis de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG).

D'après l'étude d'impact, on dénombre aujourd'hui **1 800 licences de transfert vers le Royaume-Uni, pour un montant annuel d'environ 136 millions d'euros**. Toutes les sociétés de la base industrielle et technologique de défense (BITD) sont concernées.

Ce « stock » de licences ne sera toutefois plus valable à l'issue de la période de transition : les exportations de matériels militaires et spatiaux vers le Royaume-Uni relèveront en effet des « licences d'exportation », non plus des « licences de transfert ».

¹ Étude d'impact du projet de loi, p. 120.

² Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la communauté.

³ Étude d'impact du projet de loi, p. 128.

Le Gouvernement souhaite ainsi garantir la validité des licences délivrées jusqu'à leur terme¹, compte tenu de « la charge administrative qu'imposerait une nouvelle adoption simultanée de l'ensemble des licences à destination du Royaume-Uni ».

L'objectif est aussi de « garantir pour les opérateurs économiques la sécurité juridique de l'autorisation de transfert accordée par l'autorité administrative avant le retrait du Royaume-Uni »².

D. LES CONTRATS D'ASSURANCE

Le Gouvernement serait habilité à légiférer par ordonnances pour « sécuriser les conditions d'exécution des contrats d'assurance conclus antérieurement à la perte de reconnaissance des agréments des entités britanniques en France et assurer la continuité des pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution vis-à-vis des entités ayant perdu ces agréments ».

Pendant la période de transition, les compagnies d'assurance établies au Royaume-Uni conservent leur « **passport européen** » : elles peuvent proposer des contrats d'assurance dans les États membres de l'Union européenne, soit en libre prestation de services, soit en libre établissement. Il leur suffit d'en informer les autorités de l'État d'accueil.

Comme l'a indiqué Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), « avec la transformation du Royaume-Uni en pays tiers, les établissements installés au Royaume-Uni perdront leur **passport financier** »³, sauf à délocaliser leurs succursales dans un État de l'Union européenne.

La situation juridique reste toutefois incertaine, l'Union européenne n'ayant pas précisé les conséquences de la perte du **passport**.

L'enjeu concerne principalement les contrats d'assurance en cours. D'après l'étude d'impact, cette perte « n'entraînerait pas, en droit français, la nullité des contrats valablement conclus avant le retrait du Royaume-Uni. Elle interdirait cependant aux établissements financiers concernés le renouvellement des contrats avant leur échéance ainsi que la modification d'une obligation essentielle des parties, ces opérations impliquant la fourniture d'un nouveau service »⁴.

Tirant les conséquences de la fin de la période de transition, l'habilitation poursuit **deux objectifs** :

¹ Les licences étant accordées pour une durée maximale de trois ans.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 126.

³ Audition du 16 octobre 2018 devant la commission spéciale du Sénat sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

⁴ Étude d'impact du projet de loi, p. 130.

- **sécuriser la situation des assurés** ayant conclu un contrat d'assurance avec une société britannique avant le *Brexit* ;

- **garantir le contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)** sur les contrats en cours, en lui confiant des pouvoirs d'investigation adaptés.

E. LES PRODUITS FINANCIERS

L'habilitation à légiférer par ordonnances permettrait d'introduire « *des règles adaptées pour la **gestion des placements collectifs** et pour les **plans en actions** dont l'actif ou l'emploi respecte des ratios ou règles d'investissement dans des entités européennes* ».

Ces produits financiers sont soumis à des ratios afin de s'assurer de leur viabilité et de leur accorder certaines incitations fiscales. À titre d'exemple, au moins 70 % des fonds communs de placement de l'innovation (FCPI) doivent être émis par « *des sociétés ayant leur siège dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen* »¹. De même, les plans d'épargne en actions doivent être investis dans des sociétés dont le siège social est situé dans l'Union européenne.

À la fin de la période de transition, les titres britanniques ne pourront plus être pris en compte dans le calcul de ces ratios, ce qui pourrait conduire les acteurs financiers à s'en séparer. Or, une « *cession dans ces conditions ne pourrait intervenir sans décote, se ferait donc au détriment de l'intérêt des porteurs de parts et aurait un effet significatif sur la valorisation* » des sociétés financières².

Le Gouvernement envisage donc un **dispositif transitoire**, qui maintiendrait la prise en compte des titres souscrits antérieurement à la fin de la période de transition.

F. L'HABILITATION « BALAI »

Enfin, l'article 4 prévoit une **habilitation « balai »**, qui permettrait au Gouvernement de légiférer par ordonnances sur « *toute autre mesure relevant du domaine de la loi* » et portant sur la « **préservation** »³ **de la situation** :

- des Britanniques résidant en France ou y exerçant une activité ;

¹ Article L. 214-30 du code monétaire et financier.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 133.

³ L'Assemblée nationale ayant remplacé l'expression de « traitement des situations » par celle, plus précise, de « préservation des situations ».

- des personnes morales établies au Royaume-Uni ou de droit britannique exerçant une activité en France ;

- des personnes morales établies en France, dont tout ou partie du capital social ou des droits de vote est détenu par des personnes établies au Royaume-Uni.

Cette habilitation concerne ainsi les personnes physiques ou morales qui, à l'issue de la période de transition, ne pourront plus se prévaloir de l'acquis communautaire.

L'étude d'impact mentionne **quelques exemples concrets** comme les sociétés d'avocats ou d'expertise comptable de droit britannique. Il s'agirait notamment de revoir la loi « *sur les sociétés d'exercice libérale* » (SEL) du 31 décembre 1990¹, qui autorise la participation au capital des seuls professionnels exerçant dans un État de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen (EEE).

L'habilitation « balai » autoriserait toutefois le Gouvernement à légiférer par ordonnances sur des pans illimités du droit, comme le droit commercial, le droit de l'immigration, le droit de la fonction publique, l'assurance-chômage, les droits sociaux, les contrôles douaniers, *etc.*

Dans l'étude d'impact, le Gouvernement justifie ce périmètre très large par « *les incertitudes ouvertes par la fin de la période de transition* » et par « *l'avancée des négociations sur le cadre de la relation future (entre l'Union européenne et le Royaume-Uni), lesquelles pourraient conduire à constater un accord sur une partie seulement* » des sujets².

Le champ de l'habilitation reste toutefois trop large au regard de la jurisprudence constitutionnelle, qui impose au Gouvernement d'indiquer avec suffisamment de précision les secteurs d'intervention des ordonnances³. **La commission l'a donc supprimée**, à l'initiative du rapporteur, **pour que le Gouvernement puisse la préciser d'ici la séance publique et donc assurer sa constitutionnalité (amendement COM-60).**

La commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié.**

¹ Loi n° 90-1258 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et aux sociétés de participations financières de professions libérales.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 137.

³ Conseil constitutionnel, 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, décision n° 86-207 DC.

ARTICLE 5 CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

L'article 5 vise à renforcer le contrôle du Parlement dans la préparation et la mise en œuvre des ordonnances prévues par la présente loi.

Introduit par le rapporteur de l'Assemblée nationale, il s'inspire directement du dispositif retenu par la **loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019** habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Le contrôle Parlementaire

Cet article s'inscrit dans la logique de l'**article 24 de la Constitution**, qui dispose que le Parlement « *contrôle l'action du Gouvernement* » et « *évalue les politiques publiques* ».

Dans une récente décision, le Conseil constitutionnel a rappelé que le contrôle parlementaire devait être concilié avec le **principe de séparation des pouvoirs** et les articles 20 et 21 de la Constitution. Il a, en conséquence, censuré une disposition prévoyant la transmission au Parlement d'actes pris pour le suivi des personnes contaminées par le covid-19, « *compte tenu du nombre d'actes en cause et de la nature des données en jeu* »¹.

En amont de la publication des ordonnances, le Parlement serait informé « de manière régulière de leur état de préparation ».

Il ne s'agit pas de prendre part à la rédaction des ordonnances - ce qui serait contraire à l'article 38 de la Constitution - mais uniquement d'obtenir des « points d'étape » concernant leur préparation. Cette information pourrait être transmise de manière hebdomadaire ou mensuelle, dans l'objectif de concilier le contrôle parlementaire et le principe de séparation des pouvoirs.

En aval de la publication, l'Assemblée nationale et le Sénat seraient informés « sans délai et de manière circonstanciée des mesures prises par le Gouvernement dans le cadre des ordonnances prises en application de la présente loi ».

La commission a précisé le champ d'application du dispositif, afin d'assurer son opérationnalité ainsi que sa constitutionnalité. Ce dispositif couvrirait ainsi les **mesures réglementaires d'application des ordonnances**, non les actes individuels pris sur leur fondement (**amendement COM-62** du rapporteur).

¹ Conseil constitutionnel, 11 mai 2020, Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, décision n° 2020-800 DC.

Enfin, le Parlement pourrait « *requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* ».

La commission a adopté l'article 5 **ainsi modifié**.

ARTICLE 6 (SUPPRIMÉ)
DEMANDE DE RAPPORT RELATIF À LA SUSPENSION
DU DÉLAI DE CARENCE POUR L'INDEMNISATION CHÔMAGE
DES INTERMITTENTS DU SPECTACLE

L'examen de l'article 6 a été délégué au fond à la commission des affaires sociales. Cette dernière a adopté l'**amendement de suppression COM-97** de son rapporteur, René-Paul Savary.

La commission a **supprimé** l'article 6.

*

La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 20 MAI 2020

Le compte rendu sera prochainement disponible sur le site Internet du Sénat.

Le sort des amendements examinés en commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	52	Réduction du délai d'habilitation	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	67	Suppression d'une habilitation « balai »	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	69	Suppression d'une habilitation (mandats des conseillers prud'hommes et membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles)	Adopté
M. SAVARY	79	Suppression d'une habilitation (mandats des conseillers prud'hommes et membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles)	Adopté
M. SAVARY	80	Suppression d'une habilitation (représentation des travailleurs indépendants)	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	76	Suppression d'une habilitation à légiférer par ordonnances (statut des militaires)	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	45	Suppression d'une habilitation (règles applicables aux adjoints de sécurité et aux gendarmes adjoints volontaires)	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	47	Préciser l'habilitation sur la réserve civique	Adopté
M. SAVARY	81	Ajustement du champ de l'habilitation en matière d'activité partielle	Adopté
M. SAVARY	82	Suppression d'une habilitation (adaptation des conditions et modalités du prêt de main d'œuvre)	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	71	Rédactionnel	Adopté
M. SAVARY	83	Suppression d'une habilitation (réserves des régimes complémentaires des indépendants)	Adopté
M. SAVARY	88	Suppression d'une habilitation (adaptation des modalités de détermination des durées d'indemnisation des demandeurs d'emploi)	Adopté
M. SAVARY	85	Suppression d'une habilitation (modification de l'affectation de la contre-valeur des titres restaurant périmés)	Adopté
M. DUPLOMB	17	Suppression d'une habilitation (mise en œuvre du règlement européen relatif au socle de compétences minimales des autorités en charge de la protection des consommateurs)	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	53	Suppression de la dispense de consultation	Adopté
M. KERROUCHE	19	Suppression de la dispense de consultation	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	54	Réduction du délai pour le dépôt du projet de loi de ratification	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er}			
M. MARSEILLE	41 rect.	Prolongation des mandats des membres des conseils de l'ordre des architectes	Adopté
Article 1^{er} bis A			
M. SAVARY	86	Maintien des dérogations applicables à la durée de renouvellement des contrats aidés	Adopté
Article additionnel avant l'article 1^{er} quater A			
M. SAVARY	84	Mobilisation des réserves des régimes complémentaires des indépendants	Adopté
Article 1^{er} quater A			
M. SAVARY	87	Validation de droits à la retraite de base au titre des périodes d'activité partielle (nouvelle rédaction)	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er} quater			
M. SAVARY	90	Cumul emploi retraite des soignants durant la crise sanitaire	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er} quater B			
M. BUFFET	24	Simplification de la délivrance de documents provisoires de séjour aux ressortissants étrangers	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} quater			
Mme MORHET-RICHAUD	33	Reconduction tacite d'un dispositif d'intéressement	Adopté
M. SAVARY	89	Reconduction tacite d'un dispositif d'intéressement	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD	34	Pérennisation de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat dans les très petites entreprises	Rejeté
Article additionnel après l'article 1^{er} quater			
Mme Nathalie GOULET	6	Application de la loi de clarification du droit électoral aux élections municipales	Irrecevable (48-3)
Article 1^{er} quinquies			
Mme DI FOLCO	8	Rédactionnel	Adopté
Article 1^{er} sexies			
Mme DI FOLCO	9	Mise à disposition à titre gratuit d'agents en faveur des hôpitaux	Adopté
M. SAVARY	91	Information du Parlement sur la valorisation des mises à disposition à titre gratuit au profit des établissements de santé	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er} sexies			
Mme DI FOLCO	10	Diverses dispositions relatives à la fonction publique	Adopté
Article 1^{er} septies			
M. KENNEL	3 rect. bis	Refus du report de l'entrée en vigueur de la juridiction nationale des injonctions de payer	Rejeté
M. Jacques BIGOT	23	Suppression du report de l'entrée en vigueur de l'ordonnance portant partie législative du code de justice pénale des mineurs.	Rejeté
Article 1^{er} octies C			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	64	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	65	Limitation dans le temps des mesures dérogatoires relatives à la désignation des cours d'assises	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	66	Suppression de l'extension de l'expérimentation relative aux cours criminelles	Adopté
M. Jacques BIGOT	22	Suppression de l'extension de l'expérimentation de la cour criminelle	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	72	Application outre-mer	Adopté
Article 1^{er} octies D			
M. KAROUTCHI	4 rect. quinquies	Suppression de l'article	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	49 rect.	Droits des victimes	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	50	Mieux encadrer la réorientation pénale	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	51	Droits des victimes	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	73	Application outre-mer	Adopté
Article 1^{er} octies E			
Mme TETUANUI	2 rect. bis	Statut des agents contractuels de l'État en Polynésie française	Adopté
Article 1^{er} octies G			
Mme TAILLÉ-POLIAN	43	Suppression de l'article	Adopté
M. SAVARY	92	Suppression de l'article	Adopté
Article 1^{er} octies H			
M. OUZOULIAS	35	Garanties des prolongations de contrats doctoraux	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	75	Rédactionnel	Adopté
M. OUZOULIAS	42 rect.	Financement de la prolongation des contrats doctoraux	Rejeté
Article 1^{er} nonies			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	63	Rédactionnel	Adopté
Article 1^{er} decies			
Mme TAILLÉ-POLIAN	25 rect.	Suppression de l'article	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SAVARY	93	Limitation au 31 décembre 2020 de la période de conclusion des accords d'entreprise en matière de contrats courts	Adopté
Articles additionnels après l'article 1^{er} decies			
M. DUPLOMB	18	Transaction administrative en droit de la consommation et indemnisation des consommateurs	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	46	Délai d'engagement des adjoints de sécurité et des volontaires en service dans la gendarmerie.	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	48	Emploi de la réserve civile de la police nationale	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	70	Ajustement de l'intervalle entre les deux prochains scrutins pour la mesure de l'audience syndicale dans les entreprises de moins de onze salariés – Réduction de la durée des mandats des prochains conseillers prud'hommes et membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	77	Possibilité de maintien en service et de réintégration dans les cadres de personnels militaires	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	78	Possibilité pour les militaires engagés dans une reconversion professionnelle de mettre fin à leurs congés de reconversion	Adopté
M. SAVARY	94	Maintien de l'indemnisation des demandeurs d'emploi dont les droits sont arrivés à échéance à compter du 1 ^{er} mars 2020	Adopté
M. SAVARY	95	Date d'appréciation du nombre d'adhérents des organisations de travailleurs indépendants pour la détermination de leur représentation au Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI)	Adopté
M. SAVARY	96	Ajustement de l'intervalle entre les deux prochains scrutins pour la mesure de l'audience syndicale dans les entreprises de moins de onze salariés – Réduction de la durée des mandats des prochains conseillers prud'hommes et membres des CPRI	Adopté
M. SAVARY	98	Adaptation de règles relatives au prêt de main d'œuvre	Adopté
Article 2			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	55	Réduction de la durée de l'habilitation	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	68	Précision sur le champ d'une habilitation	Adopté
M. MONTAUGÉ	26	Suppression d'une habilitation (seuil de revente à perte et encadrement des promotions)	Adopté
M. GREMILLET	29	Suppression d'une habilitation (seuil de revente à perte et encadrement des promotions)	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	56	Suppression de la dispense de consultation	Adopté
M. KERROUCHE	20	suppression de la dispense de consultation	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	57	Réduction du délai pour le dépôt des projets de loi de ratification	Adopté
Articles additionnels après l'article 2			
M. MONTAUGÉ	27	Prolongation de l'expérimentation de la loi « Egalim »	Adopté
M. GREMILLET	30	Prolongation de l'expérimentation de la loi « Egalim »	Adopté
Article 3			
M. de MONTGOLFIER	74	Suppression de l'article	Adopté
Mme GUIDEZ	1 rect. <i>quater</i>	Suppression de l'article	Adopté
M. KAROUTCHI	5 rect. <i>quinquies</i>	Suppression de l'article	Adopté
M. Patrice JOLY	7	Suppression de l'article	Adopté
M. CAPUS	36	Suppression des organismes chargés d'une mission de service public du périmètre de l'habilitation	Satisfait ou sans objet
M. HOUPERT	16 rect. <i>ter</i>	Suppression du champ de l'habilitation des organismes privés chargés d'une mission de service public	Satisfait ou sans objet
Mme GATEL	12	Suppression des collectivités territoriales du périmètre de l'habilitation	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	14	Suppression des collectivités territoriales du périmètre de l'habilitation	Satisfait ou sans objet
Mme FÉRAT	11	Suppression du champ de l'habilitation des ordres professionnels	Satisfait ou sans objet
Article 4			
M. MARIE	21	Suppression de l'article	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	58	Réduction du délai de l'habilitation	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	59	Sécurité du tunnel sous la Manche	Adopté
Mme Catherine FOURNIER	28 rect. bis	Organisation de la sécurité dans le tunnel sous la Manche	Satisfait ou sans objet
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	60	Suppression d'une habilitation « balai »	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	61	Réduction du délai pour le dépôt du projet de loi de ratification	Adopté
Article 5			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	62	Contrôle parlementaire	Adopté
Article 6			
M. SAVARY	97	Amendement de suppression	Adopté
Articles additionnels après l'article 6			
M. POADJA	31 rect. bis	Application outre-mer du régime de l'état d'urgence sanitaire	Irrecevable (48-3)
M. POADJA	32 rect.	Application outre-mer du régime de l'état d'urgence sanitaire	Irrecevable (48-3)

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

⁴ *Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.*

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 20 mai 2020, **le périmètre indicatif du 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.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** diverses dispositions pour :

- faire face aux conséquences administratives, organisationnelles, économiques et sociales de la crise de l'épidémie de covid-19 ;
- reporter des réformes ou expérimentations prévues ;
- adapter les règles de gestion des disponibilités de certaines personnes morales ;
- tirer les conséquences de la fin de la période de transition du *Brexit*.

En revanche, la commission a estimé que **ce périmètre n'incluait pas** des amendements relatifs :

- au droit électoral, y compris aux règles d'organisation des élections municipales et consulaires ;
- au régime juridique de l'état d'urgence sanitaire tel que défini aux articles L. 3131-12 et suivants du code de la santé publique ;
- aux règles de fonctionnement des collectivités territoriales ;
- aux mesures budgétaires et fiscales relevant des lois de finances ;
- aux exonérations, abattements ou exemptions d'assiettes de cotisations ou de recettes affectées à la sécurité sociale.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

M. Boris Melmoux-Eude, directeur de cabinet de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes

Ministère des outre-mer

M. Baptiste Blanchard, conseiller chargé des questions environnementales et des transports

Mme Alizée Bombardier, conseillère parlementaire, en charge des relations avec les élus, des associations de la jeunesse et des sports

Conseil national des barreaux (CNB)

Mme Christiane Féral-Schuhl, présidente

M. Olivier Cousi, bâtonnier de Paris

Mme Hélène Fontaine, présidente de la conférence des bâtonniers

Mme Géraldine Cavaille, directrice générale adjointe du CNB

Mme Anne-Charlotte Varin, directrice des affaires juridiques du CNB

Conférence nationale des procureurs de la République

M. Éric Corbaux, procureur de Pontoise

M. Jean-Baptiste Bladier, procureur de Senlis

Mme Anne Gaches, procureur d'Albertville

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-440.html>