

N° 109

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 novembre 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 en nouvelle lecture, autorisant la **prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire,***

Par M. Philippe BAS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : Première lecture : **3464, 3472** et T.A. **489**
Commission mixte paritaire : **3498**
Nouvelle lecture : **3495, 3502** et T.A. **494**

Sénat : Première lecture : **74, 78, 79** et T.A. **12** (2020-2021)
Commission mixte paritaire : **99** et **100** (2020-2021)
Nouvelle lecture : **108** et **110** (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE : UN DÉSACCORD PROFOND SUR L'ÉTENDUE DES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT EN TEMPS DE CRISE SANITAIRE.....	6
A. L'OBJECTIF DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE : SOUTENIR LA LUTTE CONTRE LA COVID-19, EN PRÉSERVANT LES DROITS DU PARLEMENT.....	6
B. LE RÉTABLISSEMENT, PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, DE L'ESSENTIEL DE SON TEXTE DE PREMIÈRE LECTURE.....	7
1. <i>Un refus sans appel d'encadrer la prolongation des régimes d'exception</i>	7
2. <i>La suppression non justifiée de dispositions utiles</i>	8
C. LA POSITION DE LA COMMISSION : NE PAS RENONCER À LA NÉCESSITÉ D'UNE CONSULTATION RÉGULIÈRE DU PARLEMENT.....	9
II. UNE DIVERGENCE PERSISTANTE SUR LA DURÉE DES SYSTÈMES D'INFORMATION DE LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE MALGRÉ LA REPRISE DES GARANTIES APPORTÉES PAR LE SÉNAT.....	10
A. UNE DIVERGENCE SUR LA DURÉE DES SYSTÈMES D'INFORMATION.....	10
B. DES GARANTIES APPORTÉES PAR LE SÉNAT SUR LA MISE EN ŒUVRE DES FICHIERS	11
III. UN RECOURS MASSIF AUX ORDONNANCES, QUE LE SÉNAT NE PEUT PAS ACCEPTER.....	12
A. LE TEXTE ADOPTÉ EN PREMIÈRE LECTURE PAR LE SÉNAT : CIRCONSCRIRE LE CHAMP DES HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES.....	12
1. <i>Le refus d'accorder un blanc-seing au Gouvernement, dans l'esprit de l'article 38 de la Constitution</i>	12
2. <i>La suppression de plus de la moitié des habilitations à légiférer par ordonnances</i>	13
B. LA FIN DE NON-RECEVOIR DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	14
1. <i>Un recours général aux ordonnances, qui porte sur des pans entiers du droit</i>	14
2. <i>La suppression, par l'Assemblée nationale, de la plupart des dispositifs inscrits « en clair » par le Sénat</i>	15
C. LA POSITION DE LA COMMISSION : CONFIRMER, EN NOUVELLE LECTURE, LA VOLONTÉ DU SÉNAT DE MIEUX ENCADRER LES HABILITATIONS.....	17

IV. LES AUTRES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI : LA SUPPRESSION DE LA PLUPART DES AJOUTS DU SÉNAT.....	18
A. DES CONCESSIONS MINEURES DE LA PART DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	18
B. UN DÉSACCORD MAJEUR SUR LA SÉCURISATION DES ÉLECTIONS	20
1. <i>Des propositions concrètes du Sénat, supprimées par l'Assemblée nationale</i>	<i>20</i>
2. <i>La sécurisation des prochains scrutins, un impératif démocratique</i>	<i>21</i>
C. DES DIVERGENCES PERSISTANTES SUR LES AUTRES DISPOSITIONS	22
1. <i>Les mesures destinées aux Français de l'étranger.....</i>	<i>22</i>
2. <i>L'exonération de frais bancaires pour les plus démunis.....</i>	<i>22</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
LA LOI EN CONSTRUCTION	33

L'ESSENTIEL

Après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP) qui s'est réunie le 30 octobre 2020, la commission des lois a examiné le jeudi 5 novembre 2020, **en nouvelle lecture**, le rapport de Philippe Bas sur le **projet de loi n° 108 (2020-2021) autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire**, adopté par l'Assemblée nationale le 4 novembre.

En première lecture, comme il l'a toujours fait depuis mars 2020, le Sénat, dans un esprit de responsabilité, **avait accordé au Gouvernement les moyens nécessaires pour faire face à la reprise brutale de l'épidémie de covid-19.**

Au vu de l'aggravation de la situation sanitaire, il avait ainsi non seulement souscrit à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire et des systèmes d'information de lutte contre l'épidémie, mais également accepté les habilitations à légiférer par ordonnances qui s'avéraient nécessaires.

Les modifications que le Sénat avait apportées au texte poursuivaient **un objectif principal : préserver les droits du Parlement en cette période de crise.** À cette fin, il avait choisi de **mieux encadrer et de limiter dans le temps la prolongation de l'état d'urgence sanitaire**, de manière à maintenir un contrôle resserré du législateur sur la nécessité et la proportionnalité des mesures prescrites pour lutter contre l'épidémie.

Refusant de confier un blanc-seing au Gouvernement, il avait également **réduit de moitié le nombre d'habilitations à légiférer par ordonnances**, soit car elles apparaissaient trop étendues ou injustifiées, soit parce qu'il lui semblait plus efficient d'inscrire directement dans la loi les mesures d'urgence envisagées.

Réunie sans délai après l'adoption du texte par le Sénat, **la commission mixte paritaire (CMP) n'est pas parvenue à un accord. Une divergence fondamentale est apparue entre les deux chambres concernant le rôle du Parlement en temps de crise : pour le Sénat, plus les libertés publiques sont restreintes pour lutter contre l'épidémie, plus le Parlement doit exercer, par le vote de la loi, son contrôle.**

Le Sénat ne peut pas se résoudre à autoriser le Gouvernement à prolonger les régimes d'exception jusqu'au 1^{er} avril 2021 sans solliciter l'accord du Parlement à intervalles réguliers. Comme l'a souligné le rapporteur lors de la CMP, *« l'exécutif, loin de vouloir éviter le vote du*

Parlement, devrait le réclamer, pour élargir la légitimité de son action, car il a besoin, pour le succès même de cette action, que cette légitimité soit bien installée ». L'ampleur de la crise sanitaire exige, en effet, une unité nationale autour de la nécessité de vaincre l'épidémie.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a **rétabli, pour l'essentiel, son texte de première lecture, ne concédant que quelques apports ponctuels au Sénat** et se refusant à engager tout dialogue avec lui sur un aménagement des conditions de prolongation de l'état d'urgence sanitaire et sur la réduction du périmètre des habilitations.

Fermé à toute évolution réelle par rapport à son texte initial, le Gouvernement n'a pas fait l'effort de présenter des arguments de fond pour justifier ses demandes de suppression, par exemple en ce qui concerne la sécurisation des élections régionales et départementales de 2021. Une seconde délibération a même été nécessaire, à l'Assemblée nationale, pour imposer le texte du Gouvernement sur l'état d'urgence sanitaire.

Compte tenu de l'importance du texte examiné et soucieuse de faire prévaloir les droits du Parlement en cette période de crise sanitaire, la commission des lois du Sénat a souhaité maintenir ses positions adoptées en première lecture, tant en ce qui concerne l'état d'urgence sanitaire que les habilitations sollicitées par le Gouvernement.

Elle a adopté **37 amendements pour poursuivre le débat avec le Gouvernement et l'Assemblée nationale.**

*

I. L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE : UN DÉSACCORD PROFOND SUR L'ÉTENDUE DES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT EN TEMPS DE CRISE SANITAIRE

A. L'OBJECTIF DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE : SOUTENIR LA LUTTE CONTRE LA COVID-19, EN PRÉSERVANT LES DROITS DU PARLEMENT

Partageant le souci de conférer à l'exécutif les outils nécessaires pour juguler la reprise brutale de l'épidémie de covid-19 au cours des dernières semaines, le Sénat a abordé l'examen du projet de loi en première lecture dans un **esprit de responsabilité et accepté, dans son principe, la prolongation de l'état d'urgence sanitaire** au-delà du 16 novembre prochain.

Compte tenu de la rigueur des restrictions imposées à la population et des atteintes portées aux libertés individuelles, en particulier à la liberté d'aller et de venir, il a toutefois jugé **indispensable que cette prorogation soit accompagnée d'un contrôle resserré du Parlement.**

À cette fin, il a, à l'initiative de la commission, apporté deux principales modifications au texte.

Afin que la prolongation de régimes d'exception soit soumise à une **approbation régulière du Parlement**, le Sénat a, en premier lieu, **ramené au 31 janvier 2021 le terme de l'état d'urgence sanitaire et supprimé la prolongation, jusqu'au 1^{er} avril 2021, du régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire.**

En second lieu, il a souhaité **encadrer plus fortement la mesure de l'état d'urgence sanitaire la plus restrictive de la liberté d'aller et de venir, à savoir le confinement**, en conditionnant sa prolongation au-delà du 8 décembre 2020 à un nouveau vote du Parlement.

Sans réduire la capacité d'action du Gouvernement au cours des prochaines semaines, ni l'efficacité de la lutte contre la covid-19, ces modifications sont apparues nécessaires pour permettre au législateur de **s'assurer, sur une base régulière, de la nécessité et de la proportionnalité des prérogatives accordées à l'exécutif en vertu de ce droit d'exception.**

Comme le relevait le rapporteur en première lecture, *« dès lors qu'il y a reconfinement, le contrôle du Parlement doit s'exercer. Plus les droits des Français sont mis en cause, plus le Parlement doit être présent ! »*¹.

B. LE RÉTABLISSEMENT, PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, DE L'ESSENTIEL DE SON TEXTE DE PREMIÈRE LECTURE

1. Un refus sans appel d'encadrer la prolongation des régimes d'exception

L'échec de la commission mixte paritaire qui s'est tenue vendredi 30 octobre 2020 au Sénat s'est cristallisé autour de la durée des pouvoirs d'exception concédés au pouvoir exécutif pour faire face à la crise sanitaire.

Les députés de la majorité présidentielle ont clairement fait savoir, à cette occasion, qu'ils entendaient donner au Gouvernement toute latitude pour lutter contre l'épidémie jusqu'au 1^{er} avril prochain sans qu'à aucun moment l'intervention du Parlement soit prévue, ne serait-ce que pour que la représentation nationale consente à la prolongation de pouvoirs exorbitants au regard de l'évolution de la situation sanitaire.

C'est donc malheureusement sans surprise que l'Assemblée nationale a, **à quelques exceptions près, rétabli sur ce point son texte de première lecture.**

¹ *Propos tenus par le rapporteur Philippe Bas lors de l'examen en séance publique du projet de loi, le 29 octobre 2020.*

Quelques **concessions ponctuelles** ont, certes, été accordées au Sénat. Trois articles relatifs à l'état d'urgence sanitaire, introduits par le Sénat en première lecture, ont ainsi été adoptés par l'Assemblée nationale. Il s'agit :

- de l'**article 2 bis**, introduit par le Sénat afin que le Gouvernement mette fin aux retards importants et récurrents avec lesquels il rend publics les avis du comité scientifique Covid-19. Alors que les avis du comité scientifique sont un outil majeur pour l'exercice du contrôle parlementaire en cette période exceptionnelle, et que la loi prévoit pourtant qu'ils soient rendus publics « *sans délais* », plus d'une semaine s'est parfois écoulée entre leur adoption et leur mise en ligne par le secrétariat du comité. Ces avis devront donc désormais être directement transmis dès leur adoption par le président du comité aux présidents des assemblées ;

- de l'**article 2 ter** autorisant le recours, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, à la procédure de l'amende forfaitaire pour les contraventions aux lois et réglementations du pays en matière de gestion des crises sanitaires ;

- de l'**article 13**, introduit par le Sénat en séance publique à l'initiative de Laurence Rossignol, qui vise à assurer la pleine protection des victimes de violences conjugales pendant la période de confinement, notamment en facilitant leur hébergement d'urgence.

À ces exceptions près, **les députés sont revenus sur les principaux apports du Sénat**, rétablissant, à l'initiative du rapporteur Jean-Pierre Pont, les articles 1^{er} et 2 du projet de loi dans leur version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

Le terme de l'état d'urgence sanitaire a ainsi été ramené au 16 février 2021 et la clause de revoyure adoptée par le Sénat sur la mesure de confinement supprimée.

De la même manière, la prolongation jusqu'au 1^{er} avril prochain du régime transitoire de la loi du 9 juillet 2020 a été rétablie. Un amendement du Gouvernement, adopté en séance publique, a également modifié le champ des mesures susceptibles d'être prescrites dans ce cadre pour étendre à tous les moyens de transport l'obligation de présenter le résultat d'un test de dépistage, qui était jusqu'à présent limitée aux seuls transports aériens.

2. La suppression non justifiée de dispositions utiles

La commission des lois ne peut que regretter qu'aient **également été supprimées, sans justification, plusieurs dispositions sur lesquelles un consensus aurait facilement pu émerger entre les deux chambres.**

Ainsi en est-il des ajustements apportés en première lecture par le Sénat **au régime de l'état d'urgence sanitaire** afin de le sécuriser sur le plan juridique et de circonscrire son contenu aux prérogatives strictement nécessaires à l'efficacité de l'action du Gouvernement en temps de crise sanitaire.

**Les ajustements du régime de l'état d'urgence sanitaire
adoptés par le Sénat en première lecture**

À l'initiative de la commission, le Sénat avait modifié le régime de l'état d'urgence sanitaire prévu aux articles L. 3131-12 et suivants du code de la santé publique afin de tirer les conséquences des premiers mois d'application de ce régime. Ces modifications avaient pour objet :

- de **mieux encadrer les atteintes à la liberté de réunion**, en excluant la possibilité de réglementer les réunions dans les lieux d'habitation (article 1^{er}) ;
- de **privilégier le recours au droit commun pour l'encadrement des prix** (article 1^{er}) ;
- **d'intégrer dans la loi la réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel¹** sur les conditions de prolongation des mesures de quarantaine et d'isolement (article 1^{er}).

De même, **l'Assemblée nationale a supprimé** à l'article 1^{er} du projet de loi une disposition introduite par le Sénat, à l'initiative du rapporteur, pour permettre aux préfets d'accorder, sous réserve du respect des règles sanitaires, des **dérogations pour l'ouverture des petits commerces de proximité**.

***C. LA POSITION DE LA COMMISSION : NE PAS RENONCER À LA
NÉCESSITÉ D'UNE CONSULTATION RÉGULIÈRE DU PARLEMENT***

La commission des lois ne peut que regretter que l'Assemblée nationale accepte de conférer au Gouvernement, jusqu'au 1^{er} avril 2021, des prérogatives exorbitantes du droit commun sans besoin de revenir devant le Parlement, alors même qu'elles présentent une forte sensibilité au regard des droits et libertés.

En dépit du fait majoritaire, l'on aurait en effet pu espérer des députés qu'ils se fassent les premiers porte-paroles des préoccupations exprimées par le Sénat, qui n'ont, rappelons-le, pas pour objet d'empêcher le Gouvernement d'agir, mais uniquement de **préserver les droits du Parlement en temps de crise**, en exigeant qu'il sollicite son avis sur une base régulière, comme il l'a d'ailleurs fait depuis le début de la crise sanitaire.

¹ *Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 relative à la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.*

Il est, de l'avis du rapporteur, erroné de considérer, comme semble le faire l'Assemblée nationale, la consultation régulière du Parlement comme un frein dans la gestion de la crise. Bien au contraire, elle représente un facteur essentiel de consensus et un moyen, pour l'exécutif lui-même, de **renforcer l'acceptabilité des restrictions fortes qu'il impose à la population**. Alors même que l'assentiment des Français à ce nouveau confinement semble aujourd'hui s'éroder, il est **malheureux que ni le Gouvernement, ni les députés, n'aient jugé bon de prendre en considération cet argument avancé par le Sénat**.

De surcroît, au-delà du débat démocratique qu'elle soulève, la prolongation pour une période aussi longue de régimes d'exception apparaît **très largement prématurée dès lors que nul n'est en capacité d'anticiper l'état de la situation sanitaire** à horizon de trois mois ni les outils dont le Gouvernement conservera l'utilité à cette date.

Forte de ces constats, la commission a, à l'initiative de son rapporteur :

- **rétabli la rédaction de l'article 1^{er} du projet de loi dans sa version adoptée par le Sénat en première lecture (amendements COM-40, COM-41, COM-42 et COM-43 du rapporteur et COM-26, COM-27 et COM-29 de Marie-Pierre de la Gontrie).**

Outre la clause de revoyure sur la mesure de confinement, est également maintenue la disposition adoptée par le Sénat pour faciliter l'ouverture des petits commerces, essentielle pour préserver autant que faire se peut le tissu économique des centres villes comme des zones rurales ;

- **supprimé l'article 2 du projet de loi prolongeant le régime transitoire de l'état d'urgence sanitaire (amendements COM-5 du rapporteur et COM-30 de Marie-Pierre de la Gontrie).**

II. UNE DIVERGENCE PERSISTANTE SUR LA DURÉE DES SYSTÈMES D'INFORMATION DE LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE MALGRÉ LA REPRISE DES GARANTIES APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. UNE DIVERGENCE SUR LA DURÉE DES SYSTÈMES D'INFORMATION

L'article 3 vise à **prolonger jusqu'au 1^{er} avril 2021 l'autorisation de mettre en œuvre les systèmes d'information dédiés à la lutte contre l'épidémie de Covid** (traitements de données « SI-DEP » - pour le dépistage - et « Contact Covid » - pour le traçage des cas contact).

En première lecture, la commission des lois avait **accepté le principe d'une nouvelle prolongation de l'autorisation de recourir aux systèmes d'information** créés spécifiquement en appui aux opérations de dépistage de la maladie et de traçage des cas contact.

Par cohérence avec la durée de la prolongation de l'état d'urgence sanitaire qu'elle a fixée à l'article 1^{er} du présent projet de loi, la commission avait ramené au 31 janvier 2021 le terme de l'autorisation consentie par le législateur pour la mise en œuvre de ces fichiers.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a repoussé cette date au 1^{er} avril.

La commission des lois du Sénat, tirant à nouveau la conséquence de ses choix aux articles 1^{er} (limitation de la durée de l'état d'urgence sanitaire au 31 janvier 2021) et 2 (suppression du régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire), **a également rétabli à l'article 3 sa rédaction et la date du 31 janvier 2021 (amendements COM-6 du rapporteur et COM-31 de Marie-Pierre de la Gontrie)**

B. DES GARANTIES APPORTÉES PAR LE SÉNAT SUR LA MISE EN ŒUVRE DES FICHIERS

Le rapporteur relève néanmoins que, **malgré ce désaccord de date, l'essentiel des nouvelles garanties que le Sénat avait souhaité introduire pour encadrer la mise en œuvre des fichiers a été maintenu par les députés :**

- le texte initial de cet article reprenait déjà deux dispositions introduites par la commission des lois du Sénat lors de la discussion du précédent projet de loi retiré de l'ordre du jour (l'une afin d'améliorer la **pseudonymisation** des données utilisées en matière de recherche - suppression des coordonnées de contact téléphonique et électronique - et l'autre pour sécuriser juridiquement les **actions d'accompagnement social** des malades et des cas-contact) ;

- l'Assemblée nationale a adopté un amendement, que le rapporteur approuve pleinement¹, pour préciser le contenu du rapport d'information trimestriel remis au Parlement par le Gouvernement après avis de la CNIL, afin qu'il comprenne expressément des **indicateurs d'activité, de performance et de résultats des fichiers** ;

- enfin, un amendement ajouté en première lecture par la commission des lois du Sénat a été conservé par l'Assemblée nationale pour prévoir la **fixation par décret d'une liste limitative des données pouvant être collectées pour la finalité de recherche épidémiologique**, comme le préconisait la CNIL sans avoir été jusqu'ici suivie par le Gouvernement.

¹ Comme il l'avait relevé en première lecture, le rapporteur estime que l'évaluation de l'efficacité sanitaire réelle des outils numériques de lutte contre la Covid semble aujourd'hui être le parent pauvre de l'action gouvernementale en la matière : ainsi, près de quatre mois après le lancement de ces systèmes d'information, la CNIL, dans son avis au Parlement, demande encore à « disposer d'indicateurs de performance des systèmes d'information déployés, afin de pouvoir mesurer leur efficacité au regard des objectifs poursuivis » et « estime qu'une grille d'analyse devrait être établie au regard d'indicateurs d'efficacité sanitaire ».

III. UN RECOURS MASSIF AUX ORDONNANCES, QUE LE SÉNAT NE PEUT PAS ACCEPTER

A. LE TEXTE ADOPTÉ EN PREMIÈRE LECTURE PAR LE SÉNAT : CIRCONSCRIRE LE CHAMP DES HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES

1. Le refus d'accorder un blanc-seing au Gouvernement, dans l'esprit de l'article 38 de la Constitution

Pour faire face à l'urgence, le Sénat a accepté un large recours aux ordonnances depuis le début de la crise sanitaire : pas moins de 66 ordonnances ont déjà été publiées, la majeure partie sur le fondement de la loi du 23 mars 2020¹.

Le Sénat s'est alors attaché à examiner le contenu de chaque ordonnance, bien qu'aucune d'entre elles n'ait fait l'objet d'une procédure de ratification. La mission de contrôle de la commission des lois² s'est par exemple inquiétée de l'allongement de la durée de la détention provisoire, avant d'obtenir l'abrogation de cette mesure³. Elle a également proposé de nouvelles mesures pour sécuriser les réunions des conseils municipaux (adaptation des règles de publicité, possibilité de se réunir en dehors de la mairie, modification des règles de *quorum*, etc.)⁴.

Dans sa version initiale, le projet de loi habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour prolonger, rétablir ou adapter plus de 70 ordonnances ou mesures adoptées au printemps dernier (article 4). L'objectif était ainsi de « réactiver » des mesures temporaires prises pour faire face aux conséquences de l'épidémie.

En première lecture, le Sénat a accepté que le Gouvernement puisse recourir à des ordonnances lorsque cela s'avère nécessaire, notamment pour soutenir les entreprises, prolonger le dispositif de chômage partiel, adapter le fonctionnement des hôpitaux ou encore l'indemnisation des victimes d'accidents médicaux.

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

² Les travaux de la mission de contrôle sont disponibles à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/commission/loi/missions_de_contrôle/mission_de_contrôle_sur_les_mesures_liées_à_l'épidémie_de_covid_19.html.

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

⁴ Ces propositions de la mission de contrôle ont été reprises par l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 visant à adapter le fonctionnement des institutions locales et l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'épidémie de covid-19.

Le Sénat a toutefois refusé de confier un blanc-seing au Gouvernement, respectant ainsi l'esprit de l'article 38 de la Constitution.

Cette exigence paraît d'autant plus fondamentale que la situation actuelle n'est pas comparable à celle rencontrée au début de crise sanitaire.

D'une part, la grande majorité des habilitations visent à prolonger des mesures temporaires dont l'échéance était connue depuis plusieurs mois. C'est donc principalement **un manque d'anticipation de la part du Gouvernement** qui justifie ses demandes d'habilitation. Pour reprendre les mots de Gérard Larcher, président du Sénat, « *le recours aux ordonnances est devenu massif. [...] C'est un recours abusif, qui est loin d'être toujours justifié par l'urgence* »¹.

Le Gouvernement n'est d'ailleurs pas certain d'utiliser l'ensemble de ses habilitations, dont beaucoup sont des **habilitations « de précaution »**. Certaines paraissent d'ailleurs obsolètes ou sans objet : à titre d'exemple, l'exécutif souhaite « réactiver » une ordonnance sur l'accès à l'enseignement militaire, qui n'a pourtant jamais été prise...

D'autre part, **le Parlement a adapté ses méthodes de travail pour continuer à se réunir pendant la crise sanitaire et délibérer dans un laps de temps très contraint** : 28 lois ont été promulguées depuis le 15 mars dernier, dont certaines ont été examinées en l'espace de quelques jours. L'Assemblée nationale et le Sénat sont donc en mesure d'adopter, dans l'urgence, les mesures nécessaires pour lutter contre l'épidémie et ses conséquences économiques et sociales.

2. La suppression de plus de la moitié des habilitations à légiférer par ordonnances

En première lecture, le Sénat a donc supprimé plus de la moitié des habilitations demandées par le Gouvernement. Il a refusé les habilitations trop étendues ou pour lesquelles le Parlement ne disposait pas de suffisamment d'informations, notamment en ce qui concerne la procédure pénale et le droit des étrangers.

Il a également encadré l'action du Gouvernement sur le plan procédural, en réduisant le délai d'habilitation de deux semaines et en imposant à l'exécutif de consulter les parties prenantes en amont de la publication de ses ordonnances.

Enfin, le Sénat a inscrit directement dans la loi plusieurs mesures d'urgence, adoptant quinze articles additionnels après échanges avec les ministères concernés.

¹ *Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 1^{er} octobre 2020.*

B. LA FIN DE NON-RECEVOIR DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Un recours général aux ordonnances, qui porte sur des pans entiers du droit

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a rétabli, en nouvelle lecture, l'article 4 dans la rédaction qu'elle avait adoptée en première lecture.

Faisant fi des propositions du Sénat, les députés acceptent de déléguer leur pouvoir législatif sur des pans entiers du droit (organisation des juridictions, y compris pénales, droit du travail, droit des étrangers, fonctionnement des collectivités territoriales, etc.).

Pendant plus de deux mois et demi, le Gouvernement serait donc habilité à prendre des ordonnances pour prolonger, rétablir ou adapter plus de 70 ordonnances ou mesures adoptées au printemps dernier. Il serait également dispensé de toute consultation préalable pour les ordonnances signées avant le 31 décembre 2020¹.

Certaines habilitations semblent d'ailleurs particulièrement larges, bien qu'elles aient déjà été consenties lors de la loi d'urgence du 23 mars 2020. La commission rappelle, à cet égard, que de jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel impose au Gouvernement d'indiquer avec suffisamment de précision les finalités des habilitations et leurs secteurs d'intervention².

Des habilitations imprécises : quelques exemples

Le Gouvernement serait habilité à légiférer par ordonnances pour prolonger, rétablir ou adapter des mesures prises depuis le printemps dernier pour :

- modifier « les obligations des *personnes morales de droit privé* exerçant une activité économique à l'égard de leurs clients et fournisseurs ainsi que des coopératives à l'égard de leurs associés-coopérateurs, notamment en termes de délais de paiement et pénalités et de nature des contreparties » ;

- adapter « les règles de passation, de délais de paiement, d'exécution et de résiliation, notamment celles relatives aux pénalités contractuelles, prévues par le code de la *commande publique* ainsi que les stipulations des contrats publics ayant un tel objet » ;

- adapter « les règles relatives à la compétence territoriale et aux formations de jugement *des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire* ainsi que les règles relatives aux délais de procédure et de jugement, à la publicité des audiences et à leur tenue, au recours à la visioconférence devant ces juridictions et aux modalités de saisine de la juridiction et d'organisation du contradictoire devant les juridictions » ;

¹ À titre dérogatoire, serait maintenue l'obligation de consulter les autorités administratives ou publiques indépendantes.

² Conseil constitutionnel, 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, décision n° 86-207 DC.

- adapter « le droit de la **copropriété des immeubles bâtis** pour tenir compte, notamment pour la désignation des syndics, de l'impossibilité ou des difficultés de réunion des assemblées générales de copropriétaires » ;

- prendre « toute mesure » permettant de déroger « aux règles de fonctionnement des **collectivités territoriales** et de leurs établissements publics, s'agissant notamment de leurs assemblées délibérantes et de leurs organes exécutifs, y compris en autorisant toute forme de délibération collégiale à distance » ainsi qu'aux « règles régissant l'exercice de leurs compétences ».

L'étude d'impact ne permet pas d'appréhender avec précision le périmètre des habilitations à légiférer par ordonnances. Elle indique simplement que l'analyse des « conséquences attendues » des habilitations « sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de chaque ordonnance ».

Au cours des débats parlementaires, le Gouvernement n'a d'ailleurs apporté aucun élément d'information complémentaire sur le périmètre des futures ordonnances.

2. La suppression, par l'Assemblée nationale, de la plupart des dispositifs inscrits « en clair » par le Sénat

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a conservé cinq des quinze dispositifs que le Sénat avait inscrits « en clair » dans la loi, la plupart du temps à l'initiative du Gouvernement.

Les dispositifs du Sénat retenus par l'Assemblée nationale

Article du PJJ	Objectif	Auteur de l'amendement au Sénat (première lecture)	Modification apportée par l'Assemblée nationale (nouvelle lecture)
3 septies	Assouplir les conditions de délibération des collectivités territoriales	Rapporteur, avec des modifications en séance de Daniel Laurent et de Jean-Claude Requier	Autoriser les réunions en téléconférence de manière rétroactive, à compter du 31 octobre 2020
3 octies	Reporter certains transferts de compétence entre les communes et les EPCI à fiscalité propre	Françoise Gatel	Supprimer le report du transfert de la compétence « mobilité » et de l'adoption des lignes directrices de gestion dans la fonction publique territoriale
3 nonies	Compenser la perte de revenus subie par les salariés placés en position d'activité partielle	Frédérique Puissat, avec des modifications en séance de Nadège Havet	-
4 bis	Assouplir les procurations pour l'élection des présidents et vice-présidents des conseils de prud'hommes	Gouvernement et Céline Boulay-Espéronnier	Préciser que cette disposition s'applique à l'état d'urgence sanitaire en vigueur, sans caractère pérenne
4 ter	Prévoir des dérogations aux règles d'affectation dans les établissements pénitentiaires	Gouvernement	Adopter un amendement rédactionnel

L'Assemblée nationale n'a toutefois pas supprimé les habilitations correspondantes. Dès la publication de la loi, le Gouvernement pourrait donc modifier, par voie d'ordonnances, des dispositions pourtant adoptées par le Parlement, ce qui illustre le caractère non maîtrisé du périmètre des habilitations.

Un désaccord sur le droit des collectivités territoriales

Le Sénat avait intégré au projet de loi le report de six mois de la prise de compétences par les communautés de communes en matière de mobilité et les communautés de communes et d'agglomération en matière de plan local d'urbanisme (**article 3 octies**). Il avait également accordé aux collectivités territoriales un délai supplémentaire de trois mois pour adopter leurs lignes directrices de gestion.

L'Assemblée nationale, par l'adoption d'un amendement du Gouvernement en commission, a **supprimé la possibilité pour les collectivités territoriales d'adopter leurs lignes directrices de gestion jusqu'au 31 mars 2021**. La commission des lois, par l'adoption d'un amendement COM-39 de Françoise Gatel, a rétabli son texte en y réintégrant cette possibilité.

L'Assemblée nationale a également, par l'adoption d'un amendement du Gouvernement en séance public, **supprimé le report de la prise de compétence en matière d'organisation de la mobilité**, considérant qu'il restait cinq mois aux communautés de communes pour se prononcer et que l'ensemble des informations et l'accompagnement nécessaire seront déployés afin que – malgré le contexte sanitaire – toutes aient pu délibérer si elles le souhaitent.

Un report de cette prise de compétence est cependant nécessaire, et ce pour deux raisons. En premier lieu, le calendrier de transfert de la compétence n'est pas cohérent avec celui actuellement prévu pour les élections régionales. En second lieu, les dates actuellement prévues pour le transfert ne permettent pas que celui-ci se fasse de manière sereine. La commission des lois, par **l'adoption d'un amendement COM-10 de son rapporteur**, a donc rétabli le report de six mois de la prise de compétence « *organisation de la mobilité* ».

Surtout, les députés ont supprimé dix dispositifs que le Sénat avait inscrits « en clair » dans la loi et qui portaient sur des sujets aussi essentiels que les garanties apportées aux personnes en situation de handicap (articles 3 *quinquies* et 3 *sexies*), l'organisation des cours d'assises (article 3 *ter*) ou le droit applicable aux entreprises en difficulté (article 3 *duodecies*).

Fermé à toute évolution réelle par rapport à son texte initial, le Gouvernement n'a même pas fait l'effort de présenter des arguments de fond pour justifier ses demandes de suppression, ce qui semble dénoter un manque d'intérêt pour les travaux du Sénat. L'objet de ses amendements se limite à la rédaction suivante : « *Amendement de cohérence avec la proposition de rétablissement de l'article 4 du présent projet de loi dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture* ».

Les dispositifs du Sénat supprimés par l'Assemblée nationale

Article du PJJ	Objectif	Auteur de l'amendement du Sénat (première lecture)
3 bis	Adapter les règles applicables aux juridictions judiciaires et administratives (hors droit pénal)	Rapporteur
3 ter	Adapter l'organisation matérielle des cours d'assises	Rapporteur
3 quater	Pallier les difficultés de recrutement dans les armées	Rapporteur
3 quinquies	Adapter l'organisation et le fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux	Philippe Mouiller
3 sexies	Maintenir les prestations versées aux personnes en situation de handicap	Philippe Mouiller
3 decies	Recourir à la visioconférence pour la consultation des instances représentatives du personnel dans le secteur privé	Frédérique Puissat
3 undecies	Adapter les conditions de délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales de droit privé	Rapporteur
3 duodecies	Adapter le droit applicable aux entreprises en difficulté	Rapporteur
3 terdecies	Permettre aux entreprises des secteurs du voyage, du spectacle ou du sport de proposer un avoir pour les prestations annulées	Rapporteur
3 quaterdecies	Adapter les compétences de l'Autorité de régulation des transports aériens (ART)	Evelyne Perrot

Source : commission des lois du Sénat

C. LA POSITION DE LA COMMISSION : CONFIRMER, EN NOUVELLE LECTURE, LA VOLONTÉ DU SÉNAT DE MIEUX ENCADRER LES HABILITATIONS

Le rapporteur ne peut que déplorer que les députés consentent à déléguer d'une manière aussi large leur propre pouvoir législatif. L'Assemblée nationale cautionne ainsi un recours général aux ordonnances, alors que l'année 2020 est déjà marquée par un recours sans précédent aux ordonnances : 92 ordonnances ont été publiées depuis le 1^{er} janvier, contre une moyenne annuelle de 46 ordonnances depuis 2007.

Les ordonnances ne doivent pas devenir le mode « normal » de législation, au risque de remettre en cause la place de l'Assemblée nationale et du Sénat dans nos institutions. Avant de déléguer son pouvoir législatif, le Parlement doit donc s'assurer de l'opportunité et de la nécessité de chaque habilitation, ce qui n'a été que partiellement le cas en l'espèce.

En nouvelle lecture, la commission des lois a donc confirmé la volonté du Sénat de mieux encadrer les habilitations à légiférer par ordonnances.

D'une part, elle a rétabli l'article 4 tel qu'adopté par le Sénat en première lecture, réduisant ainsi le nombre d'habilitations de 70 à 30 et imposant au Gouvernement de procéder aux consultations préalables prévues par les lois et règlements (**amendement COM-16 du rapporteur**).

D'autre part, la commission a réintroduit les dispositifs supprimés par l'Assemblée nationale, préférant les inscrire « en clair » dans la loi (**amendements COM-7, COM-8, COM-9, COM-11, COM-12, COM-13, COM-14 et COM-15 du rapporteur et amendements COM-1 et COM-2 de Philippe Mouiller**).

Cette démarche – qui a fait l'objet d'un consensus politique au sein du Sénat – présente un **double intérêt** :

- **permettre aux mesures les plus urgentes d'entrer plus rapidement en vigueur, sans attendre la publication de nouvelles ordonnances** (continuité des prestations versées aux personnes handicapées, maintien des revenus pour les salariés placés en chômage partiel, report de transferts de compétence entre collectivités territoriales, adaptation du droit applicable aux entreprises en difficulté, *etc.*) ;

- **réduire le recours aux ordonnances et susciter un véritable débat parlementaire sur les matières les plus sensibles** (continuité du service public de la justice, soutien aux entreprises culturelles et touristiques, règles d'affectation des personnes détenues dans les établissements pénitentiaires, *etc.*).

IV. LES AUTRES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI: LA SUPPRESSION DE LA PLUPART DES AJOUTS DU SÉNAT

A. DES CONCESSIONS MINEURES DE LA PART DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le Sénat a adopté, en première lecture, **9 articles additionnels au projet de loi**, hors dispositions résultant de l'inscription « en clair » des mesures initialement visées par des habilitations à légiférer par ordonnances.

**La position de l'Assemblée nationale sur les articles additionnels
adoptés par le Sénat en première lecture**

Article	Objet	Auteur de l'amendement du Sénat (première lecture)	Position de l'Assemblée nationale (nouvelle lecture)
3 bis A	Extension des missions des infirmiers	Amendement de René- Paul Savary	Supprimé
3 quindecies	Extension, pour l'année 2021, de la durée maximale d'affectation des réservistes	Amendement du Gouvernement	Adopté sans modification
7 bis	Durée des titres des documents d'identité pour les Français établis hors de France	Amendement de Jacky Deromedi	Supprimé
8	Faciliter les actes notariés à distance	Amendement de Jacky Deromedi	Supprimé
9	Déplafonner les durées d'activité des réservistes fonctionnaires	Amendements de Roger Karoutchi et Marta de Cidrac	Adopté sans modification
10	Adapter les procédures électorales à la situation sanitaire en vue des élections régionales et départementales de 2021	Amendement du rapporteur	Supprimé
10 bis	Utilisation des supports de communication en période électorale	Amendement de Philippe Mouiller	Supprimé
11	Autoriser le vote par correspondance « papier » pour les prochaines élections consulaires	Amendement de Jean- Yves Leconte	Supprimé
12	Frais bancaires pendant l'état d'urgence sanitaire	Amendement de Laurence Rossignol, sous-amendé par la commission	Supprimé

Source : commission des lois du Sénat

Sur ces 9 articles, **seuls 2 ont été adoptés par l'Assemblée nationale, sans modification :**

- **l'article 3 *quindecies***, introduit en séance publique à l'initiative du Gouvernement, qui prolonge, pour 2021, l'augmentation des durées maximale d'affectation dans la réserve de la police nationale, à laquelle le Sénat avait déjà souscrit lors de l'examen de la loi du 17 juin 2020 ;

- **l'article 9 autorisant un déplafonnement des durées de mobilisation dans plusieurs réserves** pour les fonctionnaires et les contractuels de la fonction publique, qui résulte des initiatives successives des sénateurs Roger Karoutchi et Marta de Cidrac.

L'Assemblée nationale a supprimé l'article 3 *bis* A concernant l'extension des missions des infirmiers, après avoir reçu la confirmation du Gouvernement que cet objectif se trouvait satisfait par les protocoles de coopération entre professionnels de santé.

B. UN DÉSACCORD MAJEUR SUR LA SÉCURISATION DES ÉLECTIONS

1. Des propositions concrètes du Sénat, supprimées par l'Assemblée nationale

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a supprimé tous les dispositifs introduits par le Sénat pour sécuriser les élections régionales et départementales (prévues en mars 2021) et les élections consulaires des Français de l'étranger (prévues en mai 2021) (articles 10, 10 *bis* et 11).

Sécurisation des scrutins : rappel des propositions du Sénat

Élections régionales et départementales

- Faciliter **le vote par procuration** en permettant à chaque électeur de disposer de deux procurations, d'établir sa procuration depuis son domicile et de la confier à tout électeur, y compris lorsque celui-ci est inscrit sur la liste électorale d'une autre commune ;

- Encourager le Gouvernement à augmenter **le nombre de bureaux de vote** pour éviter une trop forte concentration des électeurs ;

- Autoriser **le vote par correspondance « papier »** en plus du vote à l'urne, dans des conditions garantissant la sincérité et le secret du vote ;

- Adapter **les règles de propagande électorale** en rappelant que les régions et les départements peuvent utiliser des supports de communication pour faire connaître les dispositifs mis en œuvre pour lutter contre la crise sanitaire ;

Élections consulaires

- Autoriser **le vote par correspondance « papier »** en plus du vote à l'urne et du vote par internet, en s'inspirant du droit applicable à l'élection des députés représentant les Français établis hors de France.

Les députés ont souhaité attendre les conclusions de la **mission que le Premier ministre a confiée à Jean-Louis Debré**, ancien président de l'Assemblée nationale et du Conseil constitutionnel, pour « *conduire une analyse juridique et pratique de la situation et faire des propositions après avoir consulté largement l'ensemble des parties prenantes* »¹.

Le Gouvernement s'est engagé, devant le Sénat, à ce que les conclusions de cette mission soient rendues publiques d'ici le 20 novembre 2020².

2. La sécurisation des prochains scrutins, un impératif démocratique

Comme l'a souligné le rapporteur au cours de la première lecture, « *il est important de montrer que nous sommes attachés au fonctionnement normal de la démocratie. Plus le pays doit lutter contre la covid-19, plus on a besoin de démocratie* »³.

C'est d'ailleurs le Gouvernement qui, dans un récent projet de loi finalement retiré de l'ordre du jour⁴, avait souhaité faciliter le vote par procuration pour les élections régionales et départementales de 2021. Il considérait, à l'époque, qu'il s'agissait « *d'une mesure essentielle en période de pandémie* », contribuant à « *renforcer la participation citoyenne, sans fragiliser la sécurité juridique des scrutins* »⁵.

Le rapporteur regrette aussi que ni le Gouvernement ni l'Assemblée nationale ne prennent position sur le vote correspondance « papier », que le Sénat avait déjà proposé pour le second tour des élections municipales de juin 2020.

Ce mode de votation doit être étudié en amont des scrutins afin de garantir sa bonne organisation : le Gouvernement et sa majorité ne peuvent pas se permettre de « jouer la montre » sur un sujet aussi important pour notre démocratie.

L'expérimentation d'un vote par correspondance « papier » pour les scrutins de 2021 pourrait également s'avérer utile pour l'organisation de l'élection présidentielle et des élections législatives de 2022, notamment dans l'hypothèse où la crise sanitaire se prolongerait.

¹ Source : dépêche de l'agence Reuters, publiée le 21 octobre 2020.

² Source : compte rendu intégral de la séance du Sénat du 30 octobre 2020.

³ Compte rendu de la réunion de la commission des lois du Sénat du 27 octobre 2020.

⁴ Projet de loi prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire, que le Gouvernement a retiré de l'ordre du jour le 14 octobre 2020.

⁵ Cet amendement du Gouvernement est consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/amendements/2020-2021/10/Amdt_43.html.

En conséquence, la commission des lois a rétabli l'ensemble des propositions concrètes du Sénat pour sécuriser les élections régionales et départementales de 2021 mais également les élections consulaires des Français de l'étranger (amendements COM-21 et COM-22 du rapporteur, COM-33 d'Éric Kerrouche, COM-3 de Philippe Mouiller et COM-34 de Jean-Yves Leconte).

C. DES DIVERGENCES PERSISTANTES SUR LES AUTRES DISPOSITIONS

1. Les mesures destinées aux Français de l'étranger

Les députés ont supprimé l'article 7 *bis*, qui vise à proroger la durée de validité des titres d'identité et des passeports des Français de l'étranger pour une durée de six mois à compter de la cessation de l'état d'urgence sanitaire.

D'après le rapporteur de l'Assemblée nationale, « *les services publics continuent à fonctionner normalement au cours de l'état d'urgence sanitaire. Tel est notamment le cas des administrations en charge du renouvellement des titres d'identités et des passeports des citoyens français* »¹.

C'est toutefois **ignorer les difficultés rencontrées par les Français de l'étranger**. Comme l'a indiqué la sénatrice Jacky Deromedi, « *de nombreux compatriotes ne peuvent se déplacer dans les postes consulaires compétents pour la délivrance de ces documents pour y effectuer les démarches nécessaires. Il s'agit particulièrement de nos compatriotes résidant à l'étranger âgés, handicapés ou confinés. Les services numériques dédiés à ces procédures ne fonctionnent pas toujours dans certains pays* »².

En nouvelle lecture, la commission des lois a donc rétabli l'article 7 *bis* (amendement COM-24 rect. de Jacky Deromedi).

Dans le même esprit, elle a rétabli l'article 8, qui permet d'établir un acte notarié par voie électronique pendant l'état d'urgence sanitaire, y compris lorsque les parties résident à l'étranger (amendement COM-25 rect. du même auteur).

2. L'exonération de frais bancaires pour les plus démunis

L'article 12, introduit par le Sénat en première lecture, en séance publique, a également été **supprimé par l'Assemblée nationale** en nouvelle lecture.

¹ Source : exposé sommaire de l'amendement n° CL36 adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

² Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 30 octobre 2020.

Cet article, issu d'un amendement de Laurence Rossignol et des membres du groupe Socialiste, écologique et républicain, sous-amendé par la commission, avait pour objet de **protéger nos concitoyens les plus démunis pendant l'état d'urgence sanitaire**, en prohibant, pendant cette durée et par des dispositions d'ordre public, la facturation par les **établissements de crédit de commissions d'intervention** en cas d'irrégularité de fonctionnement d'un compte dont le titulaire est soit **une personne éligible au revenu de solidarité active**, soit **une personne « en situation de fragilité »** au sens du code monétaire et financier, bénéficiaire à ce titre de l'offre spécifique prévue à l'article L. 312-1-3 de ce code.

Dans sa rédaction adoptée par le Sénat, ces dispositions ne portaient pourtant, aux conventions de compte en cours, qu'**une atteinte modérée et proportionnée à l'objectif poursuivi**.

Aussi l'article 12 a-t-il été **rétabli par la commission (amendements COM-23 du rapporteur et COM-35 de Laurence Rossignol)**.

*

* *

<p>La commission des lois a adopté ainsi modifié le projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire.</p>
--

EXAMEN EN COMMISSION

JEUDI 5 NOVEMBRE 2020

M. François-Noël Buffet, président. – Je remercie nos collègues présents et ceux qui nous suivent en visioconférence. Nous examinons, en nouvelle lecture, le projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, après l'échec de la commission mixte paritaire.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je ne reviendrai pas sur le fond. Le Sénat s'est prononcé sur les propositions de notre commission en première lecture : je vous propose donc de rétablir son texte.

M. François-Noël Buffet, président. – Il est très important de dire les choses aussi directement. Il n'a pas été possible de trouver un accord en commission mixte paritaire. Il nous a semblé que les discussions étaient bloquées et le dialogue impossible avec le Gouvernement et la majorité présidentielle.

Par ailleurs, les débats qui se sont déroulés à l'Assemblée nationale montrent, à l'évidence, que l'on se soucie peu du travail réalisé par le Sénat. Je n'en fais pas une règle générale, mais, en la circonstance, l'objectif du Sénat, de notre commission des lois en particulier, est de faire son travail, à savoir non pas d'empêcher le Gouvernement de mener les politiques qu'il entend conduire mais d'exercer son contrôle dans les meilleures conditions possibles, et ce d'autant plus que l'on nous demande, en l'occurrence, d'accorder un blanc-seing pour une durée de six mois ou presque.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Philippe Bas, rapporteur. – Comme je l'ai dit, la plupart des amendements rétablissent le texte adopté par le Sénat en première lecture.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-40 et COM-26 visent à ramener le terme de l'état d'urgence sanitaire du 16 février au 31 janvier 2021, afin que le Parlement soit régulièrement saisi.

Les amendements COM-40 et COM-26 sont adoptés, de même que les amendements COM-41 et COM-27.

L'amendement COM-42 est adopté ; l'amendement COM-28 devient satisfait ou sans objet.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-43 et COM-29 rétablissent la disposition que nous avons adoptée en première lecture concernant les petits commerces.

Les amendements COM-43 et COM-29 sont adoptés.

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-5 et COM-30 suppriment la prolongation du régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Les amendements COM-5 et COM-30 sont adoptés.

Article 3

Les amendements COM-6 et COM-31 sont adoptés.

Article 3 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-7 inscrit directement dans la loi les règles d'organisation et de fonctionnement des juridictions civiles pendant la crise sanitaire.

Il évite le recours à une habilitation à légiférer par ordonnances. Les amendements suivants poursuivent le même objectif.

L'amendement COM-7 est adopté.

Article 3 ter

L'amendement COM-8 est adopté.

Article 3 quater

L'amendement COM-9 est adopté.

Article 3 quinquies

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-1 de Philippe Mouiller porte sur la continuité des établissements et services médico-sociaux. Il s'agit d'une disposition importante pour les personnes en situation de handicap.

L'amendement COM-1 est adopté.

Article 3 sexies

L'amendement COM-2 est adopté.

Article 3 octies

Les amendements COM-10 et COM-39 sont adoptés.

Article 3 decies

L'amendement COM-11 est adopté.

Article 3 undecies

L'amendement COM-12 est adopté.

Article 3 duodecies

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-13 apporte diverses adaptations aux procédures de traitement des difficultés des entreprises pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire.

L'amendement COM-13 est adopté.

Article 3 terdecies

L'amendement COM-14 est adopté.

Article 3 quaterdecies

L'amendement COM-15 est adopté.

Article additionnel après l'article 3 quaterdecies

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-37 est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution car il est contraire à la règle dite « de l'entonnoir ».

L'amendement COM-37 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-32 vise à supprimer les habilitations à légiférer par ordonnances. Il s'agit d'une mesure trop générale : avis défavorable.

L'amendement COM-32 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-16 a pour objet de mieux encadrer ces habilitations, comme nous l'avons fait en première lecture.

L'amendement COM-16 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-38 porte sur la durée des mesures prises par ordonnances. Nous avons déjà rejeté une disposition similaire en première lecture. Avis défavorable.

L'amendement COM-38 n'est pas adopté.

Article 4 bis

L'amendement COM-17 est adopté.

Article 6

L'amendement COM-18 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-19 rétablit des mesures conservatoires de recouvrement de créance pour les bailleurs, qui ont été supprimées par l'Assemblée nationale.

L'amendement COM-19 est adopté, de même que l'amendement COM-20.

Article additionnel après l'article 6

L'amendement COM-36 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 7 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-24 rectifié de notre collègue Jacky Deromedi prolonge la validité des titres d'identité et des passeports des Français de l'étranger.

L'amendement COM-24 rectifié est adopté.

Article 8

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-25 rectifié autorise l'établissement d'actes notariés à distance pendant l'état d'urgence sanitaire. Cette mesure est particulièrement attendue par nos compatriotes établis hors de France.

L'amendement COM-25 rectifié est adopté.

Article 10

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-21 et COM-33 visent à sécuriser les élections régionales et départementales de 2021, comme nous l'avions fait en première lecture.

Les amendements COM-21 et COM-33 sont adoptés.

Article 10 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-3 de Philippe Mouiller clarifie les règles de propagande électorale pour les élections régionales et départementales.

L'amendement COM-3 est adopté.

Article 11

Les amendements COM-22 et COM-34 sont adoptés.

Article 12

Les amendements COM-23 et COM-35 sont adoptés.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. BAS, rapporteur	40	Modification du terme de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Mme de LA GONTRIE	26	Modification du terme de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
M. BAS, rapporteur	41	Encadrement de la mesure de confinement pendant l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Mme de LA GONTRIE	27	Encadrement de la mesure de confinement pendant l'état d'urgence sanitaire	Adopté
M. BAS, rapporteur	42	Modifications et sécurisation du régime de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Mme de LA GONTRIE	28	Modifications du régime de l'état d'urgence sanitaire	Satisfait ou sans objet
M. BAS, rapporteur	43	Prérogatives du préfet pour accorder des dérogations à l'interdiction d'ouverture des petits commerces	Adopté
Mme de LA GONTRIE	29	Prérogatives du préfet pour accorder des dérogations à l'interdiction d'ouverture des petits commerces.	Adopté
Article 2			
M. BAS, rapporteur	5	Suppression de la prolongation du régime transitoire de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Mme de LA GONTRIE	30	Suppression de la prolongation du régime transitoire de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Article 3			
M. BAS, rapporteur	6	Réduction de la prolongation des systèmes d'information de lutte contre la covid-19	Adopté
Mme de LA GONTRIE	31	Réduction de la prolongation des systèmes d'information de lutte contre la covid-19	Adopté
Article 3 bis			
M. BAS, rapporteur	7	Adaptation des règles d'organisation et de fonctionnement des juridictions civiles pendant la crise sanitaire	Adopté
Article 3 ter			
M. BAS, rapporteur	8	Adaptation des règles de désignation des jurés d'assises pendant la crise sanitaire	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 quater			
M. BAS, rapporteur	9	Adaptation des règles de recrutement et de maintien en service dans les armées et les forces de sécurité intérieure.	Adopté
Article 3 quinquies			
M. MOUILLER	1	Continuité des établissements et services médico-sociaux	Adopté
Article 3 sexies			
M. MOUILLER	2	Maintien des droits et prestations attribués aux personnes en situation de handicap	Adopté
Article 3 octies			
M. BAS, rapporteur	10	Report de la prise de compétence en matière d'organisation des mobilités	Adopté
Mme GATEL	39	Report des lignes directrices de gestion	Adopté
Article 3 decies			
M. BAS, rapporteur	11	Recours à la visioconférence pour la consultation des instances représentatives du personnel dans le secteur privé	Adopté
Article 3 undecies			
M. BAS, rapporteur	12	Adaptation des règles de réunion et de délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales de droit privé	Adopté
Article 3 duodecies			
M. BAS, rapporteur	13	Adaptation des procédures de traitement des difficultés des entreprises pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Article 3 terdecies			
M. BAS, rapporteur	14	Possibilité pour les professionnels des secteurs du tourisme, de la culture et du sport de proposer un avoir à leurs clients en cas de résolution du contrat	Adopté
Article 3 quaterdecies			
M. BAS, rapporteur	15	Adaptation du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports (ART)	Adopté
Article additionnel après l'article 3 quaterdecies			
Mme LUBIN	37	Autorisation administrative de licenciement	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 4			
Mme de LA GONTRIE	32	Suppression des habilitations à légiférer par ordonnances	Rejeté
M. BAS, rapporteur	16	Réduction et encadrement du champ des habilitations à légiférer par ordonnance	Adopté
M. LECONTE	38	Durée des mesures prises par ordonnances	Rejeté
Article 4 bis			
M. BAS, rapporteur	17	Précision	Adopté
Article 6			
M. BAS, rapporteur	18	Coordination	Adopté
M. BAS, rapporteur	19	Rétablissement des mesures conservatoires de recouvrement de créance pour les bailleurs	Adopté
M. BAS, rapporteur	20	Précision	Adopté
Article additionnel après l'article 6			
Mme LUBIN	36	Délai de paiement de loyers d'habitation	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 7 bis			
Mme DEROMEDI	24 rect.	Allongement de la durée des titres de séjour et des passeports des Français de l'étranger	Adopté
Article 8			
Mme DEROMEDI	25 rect.	Dématérialisation des actes notariés	Adopté
Article 10			
M. BAS, rapporteur	21	Sécurisation des élections régionales et départementales de 2021	Adopté
M. KERROUCHE	33	Sécurisation des élections régionales et départementales de 2021	Adopté
Article 10 bis			
M. MOUILLER	3	Règles de propagande électorale pour les élections régionales et départementales	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 11			
M. BAS, rapporteur	22	Vote par correspondance « papier » pour les prochaines élections consulaires	Adopté
M. LECONTE	34	Vote par correspondance « papier » pour les élections consulaires	Adopté
Article 12			
M. BAS, rapporteur	23	Exonération de certains frais bancaires pour les personnes en situation de fragilité	Adopté
Mme ROSSIGNOL	35	Exonération de certains frais bancaires pour les personnes en situation de fragilité	Adopté

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 :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-074.html>