



N° 2915

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 mai 2020.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION SPÉCIALE <sup>(1)</sup>, CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI *portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19*,

PAR M. GUILLAUME KASBARIAN,  
Rapporteur

---

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 2907.

---

(1) La composition de cette commission spéciale figure au verso de la présente page.

*La commission spéciale est composée de :*

Mme Nathalie Elimas, *présidente* ;

Mme Agnès Firmin Le Bodo, Mme Perrine Goulet, M. Ludovic Mendes, M. Antoine Savignat, *vice-présidents* ;

M. Pierre-Henri Dumont, M. Jérôme Lambert, Mme Anne-Christine Lang, M. Rémy Rebeyrotte, *secrétaires* ;

M. Guillaume Kasbarian, *rapporteur*,

M. Joël Aviragnet, M. Jean-Noël Barrot, Mme Brigitte Bourguignon, M. Bertrand Bouyx, Mme Carole Bureau-Bonnard, M. Philippe Chassaing, M. Paul Christophe, Mme Fabienne Colboc, M. Pierre Dharréville, M. Julien Dive, Mme Stéphanie Do, M. M'jid El Guerrab, M. Daniel Fasquelle, M. Guillaume Gouffier-Cha, M. Alexandre Holroyd, M. Sébastien Huyghe, M. Jacques Krabal, M. Fabien Lainé, M. Jean-Charles Laronneur, Mme Marie Lebec, Mme Frédérique Meunier, Mme Mathilde Panot, M. Benoit Potterie, M. Vincent Thiébaud, Mme Agnès Thill, Mme Nicole Trisse, M. Stéphane Viry

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>COMMENTAIRES DES ARTICLES</b> .....	9
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Habilitations diverses pour adapter notre droit à la lutte contre l'épidémie et assurer la continuité de la vie économique et sociale.....	9
<i>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</i> : Relèvement de la durée d'activité professionnelle des travailleurs saisonniers étrangers .....	82
<i>Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)</i> : Prolongation de la durée de séjour des travailleurs saisonniers étrangers .....	82
<i>Article 1<sup>er</sup> quater (nouveau)</i> : Autorisation de mise en place d'accords d'intéressement sur décision unilatérale de l'employeur dans les entreprises de moins de onze salariés .....	83
<i>Article 1<sup>er</sup> quinquies (nouveau)</i> : Neutralisation de la période d'interruption entre deux contrats à durée déterminée au sein de la fonction publique .....	84
<i>Article 1<sup>er</sup> sexies (nouveau)</i> : Dérogation à la règle du remboursement des agents publics territoriaux et hospitaliers mis à disposition des établissements publics de santé .....	84
<i>Article 1<sup>er</sup> septies (nouveau)</i> : Reports d'entrée en vigueur ou d'application de dispositions législatives .....	85
<i>Article 1<sup>er</sup> octies (nouveau)</i> : Adaptation des règles de compétence au sein des fédérations des chasseurs.....	86
<i>Article 2</i> : Habilitations diverses destinées à permettre l'entrée en vigueur rapide des mesures envisagées .....	87
<i>Article 2 bis (nouveau)</i> : Élargissement des missions des volontaires internationaux en administration .....	99
<i>Article 2 ter (nouveau)</i> : Harmonisation du traitement des demandes d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.....	100
<i>Article 3</i> : Centralisation des trésoreries publiques.....	101
<i>Article 4</i> : Habilitations pour la mise en œuvre de mesures nécessitées par le retrait britannique de l'Union européenne.....	112
<i>Article 5 (nouveau)</i> : Contrôle parlementaire renforcé .....	126

<b>COMPTES RENDUS DES DÉBATS</b> .....	129
<b>I. DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	129
<b>II. EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	143
<b>ANNEXE : LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI...</b>	223

## INTRODUCTION

La crise sans précédent traversée par notre pays depuis deux mois et les circonstances exceptionnelles qui en découlent mettent à l'épreuve l'ensemble de notre société et de notre économie.

Pour y faire face, notre cadre juridique a d'ores et déjà été adapté à cinq reprises depuis le début de l'épidémie, via les deux lois organique et ordinaire d'urgence pour faire face à l'épidémie, la loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire, et les deux lois de finances rectificatives du 23 mars et du 25 avril derniers.

Ces adaptations législatives étaient indispensables pour répondre sans tarder à l'urgence sanitaire, sociale et économique. Elles ont permis de doter l'État des moyens juridiques et budgétaires indispensables pour affronter la crise, accompagner le confinement et atténuer l'effondrement de notre économie.

Cette urgence reste devant nous, aujourd'hui encore, et appelle de nouvelles adaptations juridiques dans le contexte de l'après confinement.

Le projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 s'inscrit dans cette perspective en habilitant le Gouvernement à légiférer, par voie d'ordonnances, dans de nombreux domaines (trente-sept habilitations ont été dénombrées).

Les quatre articles qui composent ce projet de loi partagent un objectif commun clair et assumé : répondre le plus rapidement possible aux difficultés soulevées par l'épidémie, qu'il s'agisse de difficultés non résolues par les ordonnances précédentes ou de nouvelles difficultés posées par la durée de la crise ou la mise en place du déconfinement.

Le rapporteur n'engagera pas ici l'inventaire de l'ensemble de ces dispositions : les débats en commission ont permis de les aborder individuellement, et – pour certaines – d'en préciser le sens et la portée. Il en ira de même en séance publique.

Il tient néanmoins à saluer l'ampleur de la transformation proposée, qui ne laisse aucun secteur d'activité sur le bord du chemin de l'accompagnement et de la reprise. Le projet de loi donne matière à trente-six ordonnances, ce décompte pouvant toutefois varier si des regroupements sont effectués.

La grande diversité de ces mesures et de leur champ d'application donne d'ailleurs tout son sens au choix d'une commission spéciale rassemblant l'ensemble des compétences et des expertises.

L'**article 1<sup>er</sup>** apporte une réponse d'ensemble à de nombreuses matières régaliennes, sociales, économiques et culturelles, faisant écho aux dysfonctionnements et aux obstacles rencontrés depuis le début de l'épidémie.

Cette réponse complète celle apportée par les ordonnances prises sur le fondement de la précédente loi d'habilitation du 23 mars 2020, allant du fonctionnement des cours d'assises à l'organisation des compétitions sportives, en passant par la préservation des moyens humains des armées, de la police et de la gendarmerie, la sécurisation des droits des travailleurs saisonniers étrangers ou la prolongation des indemnités des demandeurs d'emploi.

L'**article 2** prend appui sur ce véhicule législatif pour aménager les échéances d'application de dispositions rendues urgentes ou, au contraire, difficilement atteignables dans le contexte actuel.

L'**article 3** centralise les trésoreries des organismes publics ou d'organismes privés chargés d'une mission de service public afin d'améliorer la gestion de la dette de l'État.

L'**article 4**, enfin, prépare les conséquences de la fin de la période de transition instituée par l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, dans l'attente de l'issue des négociations de l'accord de partenariat.

Le choix d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance, qui irrigue l'ensemble du projet de loi, se justifie pleinement par l'urgence de la situation actuelle. L'ampleur de la crise sanitaire, mais aussi sociale et économique, implique de répondre au plus vite aux difficultés posées par l'épidémie et à ses conséquences sur l'ensemble de nos territoires. La publication rapide des ordonnances et de leurs textes d'application constitue, à ce titre, une garantie de réactivité et d'opérationnalité. Toutefois la durée de trente mois de l'habilitation à légiférer par ordonnances sur les mesures concernant le retrait britannique de l'Union européenne se justifie par l'incertitude de l'échéance de la période de transition qui ne sera connue qu'au 30 juin prochain.

Certaines de ces ordonnances nécessitent un important travail technique de rédaction, qui mobilisera – comme depuis le début de l'épidémie – l'ensemble des administrations. D'autres, à l'inverse, ne posent pas de difficulté technique particulière, et mériteraient donc de voir leur portée précisée dans nos débats.

Le rapporteur propose, comme l'avis du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi y invite de manière pressante, d'**inscrire en clair dans le projet de loi** les dispositions législatives que le Gouvernement prévoyait d'adopter par la voie des ordonnances et qui seraient prêtes. Ces sujets sont en nombre limité : la mise à disposition d'agents publics auprès d'établissements de santé ou médico-sociaux, la « CDIisation » des agents publics ayant été sous contrat pendant six ans, la simplification de l'accès des très petites entreprises à l'épargne salariale, le fonctionnement des fédérations départementales et interdépartementales des

chasseurs, l'indemnisation des victimes d'essais nucléaires français, l'extension des fonctions attribuables aux volontaires internationaux en administration.

Le rapporteur sera vigilant, tout au long des débats, à clarifier le sens des habilitations et à lever les éventuelles ambiguïtés ou difficultés de compréhension. Il est indispensable, en ce sens, que la représentation nationale soit éclairée sur l'intention associée à chaque habilitation, et sur leur portée normative à venir.

À ce titre, le rapporteur formule le vœu que les ordonnances dont la rédaction est d'ores et déjà stabilisée puissent être présentées au Parlement dans leurs grandes lignes. Présents tout au long de l'examen des articles du projet de loi par la commission spéciale, M. Marc Fesneau, ministre chargé des relations avec le Parlement, puis Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes, représentant le Gouvernement lors des débats en commission spéciale, ont pu éclairer le vote des parlementaires sur chaque disposition en répondant aux questions soulevées par les députés.

Enfin, sur la proposition du rapporteur, la commission a inséré, compte tenu de l'étendue des champs législatifs couverts et de la durée de certaines habilitations, un dispositif de contrôle parlementaire renforcé pour assurer le suivi des habilitations législatives qui sont données.

Il reviendra ensuite aux parlementaires de suivre attentivement la publication de ces ordonnances, avant d'en débattre de nouveau lors de leur ratification qui, il convient de le rappeler, devra faire l'objet de votes exprès sur des projets de loi spécifiques à chaque ordonnance. D'ici là, les pouvoirs publics auront pu s'appuyer sur des outils juridiques renouvelés et renforcés pour affronter cette épreuve inédite, dans le respect des grands principes de notre Constitution et des garanties posées par l'État de droit.



## COMMENTAIRES DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

### **Habilitations diverses pour adapter notre droit à la lutte contre l'épidémie et assurer la continuité de la vie économique et sociale**

#### **ARTICLE ADOPTÉ AVEC MODIFICATION**

L'article 1<sup>er</sup> a été adopté par la commission avec modification.

Outre un amendement rédactionnel proposé par le rapporteur, les onze amendements adoptés à cet article ont précisé le champ des habilitations ou ont procédé, au contraire, à la suppression de ces habilitations pour que les mesures législatives qu'il était envisagé de mettre en place par la voie d'ordonnances soient inscrites directement dans le projet de loi, après l'article 1<sup>er</sup>. Ils ont tous reçu un avis favorable du rapporteur.

• Les amendements précisant le champ des habilitations ont pour objet :

– d'exclure du champ de l'habilitation qui vise à reporter la date d'entrée en vigueur ou d'application de dispositions législatives, les dates d'application prévues par l'article 25 de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement et par l'article 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (amendement de Mme Yaël Braun-Pivet du groupe La République en Marche) ;

– pour les procès aux assises, de prévoir la prise en considération, par les premiers présidents de cours d'appel ou par le président de la chambre criminelle de la Cour de cassation, des capacités de jugement et de l'intérêt des victimes et des accusés, lorsqu'ils modifient la désignation des cours d'assises devant statuer en appel (amendement de Mme Marie Lebec du groupe La République en Marche) et de limiter à trente départements l'élargissement du champ de l'expérimentation relative à la cour criminelle (amendement de Mme Agnès Firmin Le Bodo du groupe UDI, Agir et Indépendants) ;

– de préciser que, lorsque le procureur de la République procède à la réorientation d'une procédure correctionnelle ou contraventionnelle, il prend en considération l'intérêt des victimes dans le respect des droits de la défense (amendement de Mme Cécile Untermaier du groupe Socialistes et apparentés)

– de prévoir la consultation du Conseil supérieur de la fonction militaire sur les mesures dérogatoires concernant le maintien en service des militaires (amendement de M. Pierre Dharréville du groupe de la Gauche démocrate et républicaine) ;

– de garantir la seule compétence des régimes de retraite des indépendants et des professions libérales pour affecter une partie de leurs réserves financières à l'accompagnement de leurs publics confrontés à une diminution de revenus (amendement de M. Antoine Savignat du groupe Les Républicains).

• Les amendements supprimant les habilitations pour les inscrire directement dans le projet de loi sont relatifs :

– à la prolongation de la carte de séjour des travailleurs saisonniers de six à neuf mois (amendement de Mme Stella Dupont du groupe La République en Marche) ;

– aux compétences pouvant être exercées provisoirement par les conseils d’administration des fédérations départementales et interdépartementales de chasseurs, lorsque leurs assemblées générales ne peuvent pas se réunir (amendement du rapporteur) ;

– à la dérogation à la règle du remboursement de la mise à disposition d’agents publics hospitaliers ou territoriaux auprès des établissements publics de santé pendant l’état d’urgence sanitaire (amendement du rapporteur) ;

– à la neutralisation de la période d’interruption entre deux contrats à durée déterminée au sein de la fonction publique (amendement du rapporteur) ;

– à la mise en place d’un dispositif d’intéressement par l’employeur dans les entreprises de moins de onze salariés dépourvues de délégué syndical ou de membre de la délégation du personnel du comité social et économique (amendement du rapporteur).

## I. L’ENCADREMENT DE L’HABILITATION

● L’article 1<sup>er</sup> habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter notre cadre juridique à la lutte contre l’épidémie de covid-19.

Les habilitations qu’il autorise, qui couvrent une grande diversité de matières, poursuivent un double objectif :

– compléter ou corriger plusieurs dispositions relevant des ordonnances prises sur le fondement de la loi du 23 mars 2020 <sup>(1)</sup> pour affronter le confinement de notre société et le risque d’effondrement de notre économie ;

– adopter de nouvelles mesures destinées à favoriser la reprise d’activité et à accompagner le déconfinement à compter du 11 mai 2020.

● Le **I** encadre le délai dans lequel ces ordonnances devront être publiées et leur date d’effet.

S’agissant de la publication, un délai de six mois est prévu, à compter de la publication de la présente loi, pour apporter sans attendre les adaptations nécessaires à notre cadre juridique. Dans la lignée des habilitations précédentes, ces ordonnances s’inscrivent dans un contexte d’urgence justifiant un calendrier resserré.

Contrairement à l’habilitation prise sur le fondement de la loi du 23 mars 2020 précitée, dont le délai était limité à trois mois, le passage à six mois paraît davantage justifié par l’ampleur du nombre d’habilitations et la diversité des matières abordées. Le Conseil d’État qualifie d’ailleurs « *cet allongement [de] très opportun* » <sup>(2)</sup>.

---

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

(2) Avis du Conseil d’État sur un projet de loi portant diverses dispositions urgentes, p. 3.

S'agissant de leur date d'effet, il est prévu que les dispositions publiées sur le fondement de cette habilitation pourront entrer en vigueur à compter du 12 mars 2020. Cette rétroactivité est une faculté qui se justifie, comme le souligne le Conseil d'État, par la « *condition de nécessité* »<sup>(1)</sup> actuelle. Certaines habilitations prévoient, plus encore, une date d'entrée en vigueur anticipée – telle que la prolongation du versement des revenus de remplacement, qui prend effet dès le 1<sup>er</sup> mars 2020.

● Le **II** écarte les procédures de consultation obligatoire prévues par les dispositions législatives ou réglementaires.

Cette dispense, qui se justifie par l'urgence dans laquelle les ordonnances doivent être élaborées puis publiées, reprend les termes de celle inscrite pour les habilitations précédentes, à l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 précitée. Elle correspond, pour reprendre les termes de l'avis du Conseil d'État, à « *un choix d'opportunité qui reste justifié par les circonstances présentes* »<sup>(2)</sup>.

La dispense de consultation obligatoire ne signifie toutefois pas que les interlocuteurs habituels et privilégiés dans chaque matière ne seront pas entendus. À titre d'exemple, l'absence de consultation formelle de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) ne privera pas les partenaires sociaux d'une information et de la tenue d'échanges en continu, notamment *via* les réunions organisées chaque semaine à distance entre la ministre du travail et les organisations syndicales de salariés et professionnelles d'employeurs représentatives aux échelles nationale et interprofessionnelle.

● Le **III** prévoit, enfin, que chaque ordonnance devra faire l'objet d'un projet de loi de ratification, déposé au Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

## **II. LE CONTENU DE L'HABILITATION**

La première série d'habilitations à légiférer par ordonnance a pour objet de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19 mais également aux effets des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

### **A. LE REPORT D'ENTRÉES EN VIGUEUR DE DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET DE TERMES D'EXPÉRIMENTATIONS**

Le **a du 1<sup>o</sup> du I** a pour objet d'habiliter le Gouvernement à reporter, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2022, la date d'entrée en vigueur ou d'application de réformes législatives ou le terme d'expérimentations conduites sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, dont la date est fixée au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2021 par la loi ou par une ordonnance dont le délai d'habilitation a expiré.

---

(1) Avis du Conseil d'État sur un projet de loi portant diverses dispositions urgentes, p. 2.

(2) Ibid, p. 3.

## **1. Le report de la date d'entrée en vigueur ou d'application de dispositions législatives**

La mesure proposée a pour objectif de tenir compte, d'une part, de l'interruption des travaux préparatoires à la mise en place de plusieurs réformes pendant la période de confinement et de leur reprise nécessairement progressive dans le contexte de prolongation de l'état d'urgence sanitaire et, d'autre part, de la nécessité de tenir compte des effets de la crise sur les acteurs économiques.

Interrogé par votre rapporteur sur la liste des réformes ainsi visées, le ministère chargé des relations avec le Parlement a indiqué que les reports envisagés concernaient :

– la réforme en matière de justice des mineurs prévue par l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs, dont l'entrée en vigueur, fixée au 1<sup>er</sup> octobre 2020, serait reportée au 1<sup>er</sup> mars 2021 ;

– la réforme de la procédure d'injonction de payer prévue par l'article 27 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, dont l'entrée en vigueur, fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2021, serait reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2022 ;

– la simplification de la procédure de divorce contentieux, prévue par les articles 22 et 23 de la même loi du 23 mars 2019, dont l'entrée en vigueur, fixée au 1<sup>er</sup> septembre 2020, serait reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2021 ;

– la réforme du statut des agents non titulaires de l'État en Polynésie française, prévue par l'article 8 de la loi n° 2019-707 du 5 juillet 2019 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, dont l'entrée en vigueur, fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2021, serait reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2022 ;

– la réforme du régime indemnitaire des volontaires internationaux en entreprise (VIE), prévue par l'article 14 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (« PACTE »), dont l'entrée en vigueur, fixée au 23 mai 2020, serait reportée afin de tenir compte des conséquences de la crise sanitaire sur les entreprises. En effet, cette réforme prévoit que le barème des indemnités géographiques des VIE sera aligné sur celui des volontaires internationaux en administration, entraînant un surcoût que les entreprises pourraient ne pas supporter dans le contexte de la crise économique entraînée par l'épidémie de covid-19 ;

– le calendrier d'extinction des agences des cinquante pas géométriques, prévu par l'article 27 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, aux fins du transfert des espaces urbains et secteurs d'urbanisation diffuse du domaine public maritime de l'État de la zone des cinquante pas géométriques spécifique en Outre-mer dans le domaine public de la collectivité territoriale de Martinique et de la région Guadeloupe. Alors que ce

calendrier, qui prévoyait la fermeture des agences des cinquante pas géométriques présentes sur ces deux territoires au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2021, n'est pas respecté et que le transfert de la zone des cinquante pas géométriques n'est pas acté, il convient de prolonger l'existence légale de ces agences au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Si le champ des réformes visées apparaît circonscrit, il ne peut être exclu que d'autres dispositions législatives soient incluses dans le champ de l'ordonnance. En outre, la date limite fixée pour l'entrée en vigueur de ces réformes, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2022, apparaît lointaine, notamment pour celles qui devaient entrer en vigueur prochainement.

## **2. Le report du terme d'expérimentations**

La mesure proposée a pour objectif de permettre la prolongation de certaines expérimentations menées sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution.

Interrogé sur la liste des expérimentations dont le terme pourrait être reporté jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2022, le ministère chargé des relations avec le Parlement a indiqué que serait notamment concernée l'expérimentation relative aux maisons de naissance.

Cette expérimentation a été prévue par la loi n° 2013-1118 du 6 décembre 2013 autorisant l'expérimentation des maisons de naissance pour une durée de cinq ans. Créées par un arrêté du 23 novembre 2015, les maisons de naissance perdront leur base juridique le 23 novembre 2020. Aussi, compte tenu de leur intérêt, sera-t-il proposé de sécuriser le dispositif, avant d'envisager leur généralisation.

Il ne peut être exclu que d'autres expérimentations, comme celle relative à la tentative de médiation préalable obligatoire qui vient à échéance le 31 décembre 2020 ou celle relative à la simplification de l'inscription au permis de conduire qui s'achève au mois de novembre 2020, figurent également dans l'ordonnance.

## **B. LE REPORT DE LA DÉSIGNATION DU TITULAIRE D'UN MANDAT**

Le *b* du 1° du I prévoit d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de modifier, dans la limite maximale d'une durée de six mois à compter de la cessation de l'état d'urgence sanitaire, la durée ou la date limite de désignation du titulaire de tout mandat.

Il s'agit ainsi de répondre à l'impossibilité d'organiser des élections dans le contexte de la crise sanitaire mais également de prendre en compte les difficultés liées à la préparation de l'élection et à l'organisation dans de bonnes conditions de la campagne électorale.

Les habilitations prévues par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ont certes permis, dans un premier temps, de remédier aux difficultés soulevées par le renouvellement des mandats électifs dans de nombreux domaines (comme celui des mandats des conseillers consulaires <sup>(1)</sup> ou des mandats des membres des comités d'agences et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail des agences régionales de santé <sup>(2)</sup>).

Il apparaît toutefois que plusieurs ordonnances <sup>(3)</sup> n'ont prévu une prorogation des mandats que jusqu'à la fin du mois de juin 2020, alors que la crise sanitaire persiste, et que d'autres secteurs sont également susceptibles d'être confrontés à des obstacles dans le renouvellement de leurs mandats électifs, comme celui des architectes dont les élections au sein de leur ordre étaient prévues à l'automne ou celui des représentants des salariés dans les conseils d'administration.

Aussi est-il proposé de prévoir une habilitation de portée générale, qui concerne aussi bien le secteur privé que le secteur public, à l'exception toutefois des mandats régis par le code électoral, afin de couvrir les situations identifiées jusqu'à présent mais également celles qui pourraient se présenter à l'avenir.

La référence à la « durée » de désignation du titulaire d'un mandat permet de proroger des mandats pendant la période nécessaire à l'organisation d'une nouvelle élection, comme cela est envisagé pour les mandats des 300 membres des conseils régionaux et des 24 membres du conseil national de l'ordre des architectes élus en 2013, tandis que la référence à « la date limite de désignation » permet de viser le cas d'élections à des fonctions nouvellement créées ou au sein de nouvelles structures, comme dans le cadre de la mise en place de la nouvelle gouvernance de la SNCF.

Telle qu'elle est formulée, la durée d'application de la mesure peut s'avérer excessive puisqu'elle commence le 12 mars 2020, date de la première allocution du Président de la République annonçant notamment la fermeture des écoles, et prend fin à la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, fixée à ce jour au 10 juillet 2020. Ainsi, un mandat qui se serait achevé le 12 mars 2020 pourrait se voir prorogé jusqu'au 9 janvier 2021, soit pendant dix mois.

---

(1) Ordonnance n° 2020-307 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des mandats des conseillers consulaires et des délégués consulaires et aux modalités d'organisation du scrutin.

(2) Article 7 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.

(3) Cf. ordonnance n° 2020-307 du 25 mars 2020 susvisée.

### **C. L'AMÉNAGEMENT DES CYCLES DE DÉSIGNATION DES CONSEILLERS DE PRUD'HOMMES, DES MEMBRES DES COMMISSIONS PARITAIRES RÉGIONALES INTERPROFESSIONNELLES ET DES REPRÉSENTANTS DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS**

#### **1. L'ajustement des délais relatifs à la mesure de l'audience syndicale et au renouvellement des conseillers prud'hommes et des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles**

##### *a. Les reports de mesure d'audience et de désignation opérés par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2020*

Pour tenir compte de la difficulté à organiser la mesure de l'audience syndicale dans les entreprises de moins de onze salariés en raison de la crise sanitaire, l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2020-388 du 1<sup>er</sup> avril 2020 <sup>(1)</sup> prévoit le report de la mesure de cette audience au premier semestre de l'année 2021, en lieu et place des dates initialement prévues, c'est-à-dire du 23 novembre au 6 décembre 2020.

Or, les résultats de la mesure de l'audience syndicale dans les très petites entreprises conditionnent le renouvellement quadriennal du mandat des conseillers prud'hommes, qui aurait dû intervenir en 2021. Aux termes des articles L. 1441-1 et L. 1441-2 du code du travail, les conseillers prud'hommes sont en effet nommés conjointement par le garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre chargé du travail, « *sur proposition des organisations syndicales et professionnelles* », « *durant l'année suivant chaque cycle de mesure de l'audience syndicale* » pour le collège des salariés. Il en va de même pour le collège des employeurs, désigné à partir de l'audience patronale.

Les résultats de la mesure de l'audience syndicale conditionnent également le renouvellement, tous les quatre ans, des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI), qui sont désignés dans les listes des organisations syndicales de salariés candidates à la mesure de l'audience syndicale, suivant l'article L. 23-112-3 du code du travail. Mises en place en 2017, les CPRI devaient voir leur composition renouvelée en juillet 2021.

Pour tirer les conséquences de ce report de la mesure de l'audience syndicale, l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-388 du 1<sup>er</sup> avril 2020 acte le report, au plus tard au 31 décembre 2022, du prochain renouvellement des conseillers prud'hommes, et proroge leur mandat jusqu'à cette date. L'article 3 de la même ordonnance n° 2020-388 reporte le renouvellement des membres des CPRI, au plus tard au 31 décembre 2021, et prolonge également leur mandat jusqu'à cette date.

---

(1) Ordonnance n° 2020-388 du 1<sup>er</sup> 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.

***b. La nécessité de garantir la corrélation entre mesure de la représentativité et renouvellement des mandats***

Indispensables dans leur principe, les différentes échéances de report prévues par l'ordonnance n° 2020-388 pourraient avoir pour conséquence de décorrélérer, sur la durée, le calendrier de désignation des conseillers de prud'hommes et des membres des CPRI de celui de mesure syndicale, tous les quatre ans.

Sans modification du droit, la désignation ultérieure des conseillers prud'hommes – prévue quatre ans après la prochaine désignation de 2022, donc en 2026 – n'interviendrait pas dans l'année suivant la mesure de l'audience syndicale.

Afin d'éviter ce décalage et de « *préserver la corrélation avec les cycles de mesure de la représentativité* », le **c** du **1°** du **I** habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin d'« *ajuster* » :

– d'une part, la durée des mandats des conseillers prud'hommes et des membres des CPRI nommés ou désignés à l'issue des prochains renouvellements prévus par les articles 2 et 3 de l'ordonnance n° 2020-388 précitée ;

– d'autre part, l'intervalle de quatre ans mentionné à l'article L. 2122-10-1 du code du travail séparant chaque mesure de l'audience syndicale auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés.

**2. Le report à 2020 de la date de référence pour l'appréciation de la représentativité des travailleurs indépendants**

● La mesure de la représentativité des organisations de travailleurs indépendants doit également être aménagée pour tenir compte des difficultés d'organisation consécutives à l'épidémie.

Les organisations reconnues comme représentatives des travailleurs indépendants siègent, à l'échelle nationale, à l'assemblée générale du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) et, à l'échelle locale, aux instances régionales de la protection sociale des travailleurs indépendants qu'il coordonne.

La répartition de leurs sièges dans ces instances se fonde sur leur représentativité, mesurée à partir de leur nombre d'adhérents.

Aux termes de l'article L. 612-6 du code de la sécurité sociale, les organisations candidates à cette mesure doivent déclarer « *le nombre, attesté par un commissaire aux comptes, de travailleurs indépendants adhérents à leur organisation l'année précédente* ».

• Or, la prochaine campagne de candidatures risque de reposer sur une mesure du nombre d'adhérents s'étalant sur deux années.

Initialement, le calendrier prévisionnel de déclaration de candidatures avait été fixé entre le 1<sup>er</sup> juin 2020 et le 31 décembre 2020, dans la perspective de la fin du cycle de représentativité actuel en 2021. L'année de référence retenue pour mesurer le nombre d'adhérents était donc 2019.

Le décalage de ce calendrier prévisionnel jusqu'au début d'année 2021, envisagé pour desserrer la contrainte de temps face aux difficultés dues à l'épidémie, reviendrait à ce que certaines candidatures – celles intervenant avant la fin d'année 2020 – fondent leur audience sur l'année 2019, là où d'autres – celles intervenant début 2021 – prendraient comme référence l'année 2020.

Ce décalage est d'autant plus problématique que la vérification de l'audience par le commissaire aux comptes s'appuie sur les déclarations sociales mises à sa disposition sur un système d'information, à partir des données transmises par les organismes sociaux, suffisamment lourde en pratique pour ne pas avoir à être reportée sur une autre année.

La double nécessité d'homogénéité de la période de mesure et de simplicité de la collecte des informations implique de ne retenir qu'une seule année – celle initialement prévue, 2019 – y compris en cas de report du dépôt des candidatures jusqu'à 2021.

Pour ce faire, le *d* du 1<sup>o</sup> du **I** habilite le Gouvernement à modifier le droit pour retenir, exceptionnellement, l'année 2019 comme référence pour le décompte des adhérents des organisations de travailleurs indépendants lors de leur candidature à la prochaine mesure de représentativité.

## **D. LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME JUDICIAIRE**

### **1. L'aménagement de l'organisation des procès criminels**

Le *e* du 1<sup>o</sup> du **I** a pour objet d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance trois types de mesures relevant du domaine de la loi afin de faciliter l'organisation des procès criminels.

Il s'agit en effet de remédier au fait que le fonctionnement de l'appareil judiciaire, fortement perturbé par les mesures prises pour lutter contre l'épidémie de covid-19, a conduit au report de très nombreux procès. Ainsi, toutes les sessions d'assises qui devaient se tenir pendant la période de confinement ont dû être annulées et celles prévues aux mois de mai et juin 2020 risquent également de l'être. En outre, la constitution des listes de jurés pour l'année 2021 a été fortement perturbée.

### *a. Composition des jurys des cours d'assises*

La première série de mesures envisagées a pour objet de faciliter la composition des jurys en augmentant la liste des jurés de façon à faire face aux désistements qui pourraient compromettre les sessions des cours d'assises programmées jusqu'à la fin de l'année 2020 et d'autoriser l'aménagement du calendrier et de l'établissement des listes préparatoires et des listes annuelles de jurés pour l'année 2021.

En effet, aux termes des articles 240 et suivants du code de procédure pénale, la cour d'assises comprend la cour proprement dite, composée de trois magistrats professionnels, et le jury, formé de six citoyens tirés au sort sur les listes électorales. En appel, le jury comprend neuf jurés.

Les jurés sont issus de tirages au sort successifs réalisés à partir des listes électorales, qui permettent l'établissement, d'abord 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 fixées par les articles 259 et suivants du même code, qui en fixent le calendrier et les règles de publicité.

#### **Les règles de formation des jurys**

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

##### 1) La liste préparatoire

La 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 qui est égal au triple de celui fixé par l'arrêté préfectoral pour la circonscription**. Elle est dressée en deux originaux, dont l'un est déposé à la mairie et l'autre transmis au secrétariat-greffe de la juridiction siège de la cour d'assises.

Le maire doit adresser 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 pénale. Il doit également informer le directeur de greffe de la cour d'appel ou du tribunal judiciaire siège de la cour d'assises des inaptitudes légales qui frapperaient les personnes inscrites sur la liste préparatoire et peut présenter des observations sur le cas de personnes qui, pour des motifs graves, ne paraissent pas en état d'exercer les fonctions de juré.

## 2) La liste annuelle

Établie dans le ressort de chaque cour d'assises, la liste annuelle du jury criminel comprend **un juré pour 1 300 habitants**, sans que le nombre de jurés ne puisse être inférieur à 200, et, pour la cour d'assises de Paris, elle comporte 1 800 jurés <sup>(1)</sup>.

Elle 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'une part, d'éliminer des listes les noms des personnes qui, pour des raisons diverses (non-respect des conditions d'aptitude légale, exercice des fonctions de juré depuis moins de cinq ans, demandes de dispense, etc.), ne peuvent siéger dans une cour d'assises et, d'autre part, de procéder au tirage au sort.

Dans les mêmes conditions, la commission dresse une liste spéciale de jurés suppléants. Leur nombre, qui ne peut être inférieur à 50, ni supérieur à 700, est déterminé pour chaque cour d'assises par arrêté du ministre de la justice.

Ces listes sont ensuite transmises par le président de la commission au maire de chaque commune du département, qui est tenu d'informer le premier président de la cour d'appel ou le président du tribunal judiciaire siège de la cour d'assises, des décès, des incapacités ou des incompatibilités légales qui frapperaient des personnes y figurant. Ce dernier peut alors procéder au retrait du nom de ces personnes.

## 3) La liste de session

Constituée pour chaque session de la cour d'assises – une session étant consacrée à l'examen d'une ou plusieurs affaires criminelles –, **la liste de session comporte 35 jurés titulaires et 10 jurés suppléants.**

Cette liste est établie, trente jours au moins avant l'ouverture des assises, **par le premier président de la cour d'appel ou le président du tribunal judiciaire siège de la cour d'assises, qui tire au sort, en audience publique**, sur la liste annuelle, les noms de 35 jurés qui forment la liste de session ainsi que les noms de 10 jurés suppléants sur la liste spéciale.

Si sur cette liste figurent des personnes décédées, qui ne remplissent pas les conditions d'aptitude légale ou qui ont exercé les fonctions de juré dans le département depuis moins de cinq ans, leurs noms sont remplacés par les noms d'un ou plusieurs autres jurés désignés par le sort. Doivent également être rayés de ces listes les jurés qui sont conjoints, parents ou alliés d'un membre de la cour ou de l'un des jurés présents inscrits avant eux.

## 4) Le jury de jugement

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.**

---

(1) Un arrêté du ministre de la justice peut fixer un nombre plus élevé que celui résultant de ces dispositions, si le nombre de sessions annuelles le justifie.

Or, la crise sanitaire et le confinement qu'elle a entraîné emportent plusieurs conséquences pour l'organisation des procès criminels au cours de l'année 2020 ainsi qu'en 2021.

- Pour 2020, la première difficulté réside dans le risque qu'un nombre élevé de jurés figurant sur la liste de session ne répondent pas aux convocations qui leur seront adressées ou demandent à être dispensés de leur participation aux assises, empêchant ainsi, pour chaque affaire, de tirer au sort les six ou neuf jurés nécessaires à la composition de la cour d'assises et, par conséquent, de tenir les assises.

En effet, aux termes de l'article 258 du code de procédure pénale, peuvent être dispensées des fonctions de juré les personnes qui invoquent un « *motif grave* ».

Or, il est probable que les fortes sujétions liées à la reprise de l'activité économique, les prises en charge de proches infectés par le covid-19 et les contraintes liées à la scolarisation à domicile de certains enfants vont entraîner un très grand nombre de demandes de dispenses, qui seront probablement accordées par les commissions départementales compte tenu du contexte sanitaire exceptionnel.

La deuxième difficulté consiste dans le risque de remise en liberté de certains accusés détenus. En effet, en dépit de l'augmentation de six mois des délais d'audiencement prévue par l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 <sup>(1)</sup>, le nombre élevé de dossiers qui doivent être audiencés conjugué aux difficultés dans l'organisation des procès – en particulier la constitution des jurys – est susceptible de conduire à l'expiration de ces délais pour les accusés détenus et, par conséquent, à leur remise en liberté.

Afin de remédier à ces aléas, il est proposé d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures d'ordre législatif afin d'augmenter le nombre de jurés tirés au sort pour participer aux sessions des cours d'assises jusqu'à la fin de l'année 2020.

Interrogé par votre rapporteur sur l'ampleur de cette mesure, le ministère de la justice a indiqué que le nombre des jurés de session pourrait être porté de 35 à 45 voire 50 et celui des jurés suppléants de 10 à 15 ou 20.

- La crise sanitaire compromet le respect des règles d'établissement des listes préparatoires et des listes annuelles des jurés pour 2021.

En effet, en 2020, le calendrier et la publicité de ces opérations n'ont pas pu être respectés sur l'ensemble du territoire compte tenu des mesures de lutte contre l'épidémie.

---

(1) Ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Or, les règles de publicité qui s'appliquent au tirage au sort des listes préparatoires communales<sup>(1)</sup>, des listes de session et des listes spéciales<sup>(2)</sup> et des jurys de jugement<sup>(3)</sup> ont pour objet d'assurer la transparence des opérations de formation du jury criminel. En particulier, la chambre criminelle de la Cour de cassation considère que la condition de publicité de la liste de session est « *une formalité qui intéresse essentiellement les droits de l'accusation et de la défense, et qu'elle est dès lors une condition substantielle* »<sup>(4)</sup>.

Aussi est-il proposé d'habiliter le Gouvernement à aménager, en 2020, le calendrier et le caractère public des opérations d'établissement des listes préparatoires et des listes annuelles des jurés pour l'année 2021, afin de sécuriser les tirages au sort déjà effectués dans des conditions de publicité ou de délais dégradés et d'organiser le report et les modalités de publicité des tirages qui n'auraient pas eu lieu, afin d'en assurer la régularité.

### ***b. Désignation des cours d'assises statuant en appel***

La deuxième série de mesures envisagées a pour objet de permettre de modifier les règles de désignation des cours d'assises statuant en appel afin de rééquilibrer les affaires en attente de traitement sur l'ensemble du territoire en sollicitant des cours d'assises qui auraient une charge de travail moins importante.

Il s'agit de déroger à l'article 380-14 du code de procédure pénale, qui fixe les règles de désignation de la cour d'assises statuant en appel. Aux termes de cet article tel qu'issu de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016, 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 autres cours d'assises du ressort de la cour d'appel.

Toutefois, si le ministère public ou l'une des parties le demande ou si le premier président estime nécessaire la désignation d'une cour d'assises située hors de ce ressort, le ministère public adresse sans délai au greffe de la chambre criminelle de la Cour de cassation, avec ses observations éventuelles et celles des parties, l'arrêt attaqué et, le cas échéant, le dossier de la procédure.

Dans le mois qui suit la réception de l'appel, la chambre criminelle, après avoir recueilli, si elles n'ont pas déjà été données, les observations écrites du ministère public et des parties ou de leurs avocats, désigne la cour d'assises chargée de statuer en appel.

---

(1) Article 261 du code de procédure pénale.

(2) Article 266 du même code.

(3) Article 293 du même code.

(4) Sur ce sujet, voir Cass. crim. 27 févr. 1857, Bull. crim. n° 40, DP 1857. 1. 110, Cass. crim. 16 déc. 1864, Bull. crim. n° 291, et Cass. crim. 22 févr. 1984, n° 83-93.139, ibid. n° 70 ; D. 1984. IR 233.

Des dispositions particulières sont prévues pour les juridictions criminelles d'outre-mer, la Cour de cassation pouvant désigner la même cour d'assises différemment composée.

Or, l'impossibilité de tenir des assises pendant la période de confinement et les conséquences de la grève des avocats ont entraîné de fortes disparités régionales dans la charge de travail des cours d'assises.

Aussi est-il proposé de faciliter le rééquilibrage des charges de travail des cours d'assises en permettant aux premiers présidents des cours d'appel, au président de la chambre criminelle de la Cour de cassation ou aux conseillers par eux désignés de modifier la désignation des cours d'assises devant statuer en appel. Il s'agit ainsi de déroger aux dispositions de l'article 380-14, en faisant notamment intervenir, pour les désignations hors ressort, le seul président de la chambre criminelle et non la chambre elle-même.

### *c. Élargissement de l'expérimentation des cours criminelles*

La troisième et dernière série de mesures envisagées a pour objet d'étendre le champ de l'expérimentation relative aux cours criminelles afin de permettre que certains dossiers devant être jugés en premier ressort par des cours d'assises soient traités par des cours criminelles.

Les II et III de l'article 63 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoient qu'à titre expérimental et pendant une durée de trois ans les crimes punis de quinze ou vingt ans de réclusion sont jugés en premier ressort, hors cas de récidive, par une cour criminelle composée de cinq magistrats mais ne comportant pas de jurés.

Réservée aux personnes majeures, la procédure devant la cour criminelle présente plusieurs particularités, dont des délais d'audiencement abrégés et le recours à la majorité pour les décisions portant sur la culpabilité et la peine.

L'expérimentation est possible dans au plus dix départements désignés par arrêté du ministre de la justice.

Si l'arrêté du 25 avril 2019 relatif à l'expérimentation de la cour criminelle désignait sept départements expérimentateurs (Ardennes, Calvados, Cher, La Réunion, Moselle, Seine-Maritime et Yvelines), seuls six d'entre eux y participent effectivement depuis le 5 septembre 2019, le département des Ardennes devant les rejoindre à compter de la reprise des activités judiciaires normales au cours de 2020. L'expérimentation a été récemment étendue à deux autres départements (l'Hérault et les Pyrénées-Atlantiques) par arrêté du 2 mars 2020.

Il ressort des premiers enseignements de l'expérimentation transmis par le ministère de la justice que la cour criminelle permet de juger les crimes dans des délais plus rapides (avec un temps d'audience plus court), dans des conditions

respectant le contradictoire, les droits de la défense et la qualité des audiences et pour un coût de fonctionnement moindre.

### **Premier bilan de l'expérimentation des cours criminelles**

#### 1) Une procédure plus rapide

La procédure devant la cour criminelle est plus rapide notamment car le temps d'audience est plus court que celui d'une cour d'assises : deux jours d'audience en moyenne au lieu de trois jours et demi aux assises. Ainsi, en moyenne, une journée est gagnée par rapport à un audiencement devant la cour d'assises.

#### 2) Le respect du contradictoire, des droits de la défense et de la qualité des audiences

Les peines sont d'une moyenne de 10,2 ans d'emprisonnement ferme, pour des peines de 15 à 20 ans de réclusion criminelle encourues, seuls 8 % des peines d'emprisonnement prononcées étant assorties d'un sursis. 64 % des accusés condamnés pour viol ont en outre fait l'objet d'une mesure de suivi socio-judiciaire.

Le taux d'appel des accusés en l'état des décisions rendues par les cours criminelles est de 24 %, ce qui est inférieur au taux d'appel des décisions rendues en première instance aux assises, qui s'élève à 32 %.

Les magistrats, greffiers et avocats qui ont participé à l'expérimentation considèrent que les affaires traitées ont permis d'atteindre un point d'équilibre entre efficacité et respect du contradictoire. Les avocats intervenus dans les sessions estiment en particulier que le principe du contradictoire et de l'oralité des débats ont été sauvegardés devant la cour criminelle

#### 3) Un coût de fonctionnement inférieur

Alors que le coût moyen d'un jour d'assises est de 2 060 euros, celui d'un jour de cour criminelle est de 1 100 euros.

Au vu de ce premier bilan encourageant, et compte tenu de la nécessité de désengorger les cours d'assises, il est proposé d'augmenter le nombre de départements pouvant faire l'objet de cette expérimentation, afin de pouvoir y inclure, sur la base du volontariat exprimé par les chefs de cour, des départements qui se retrouvent, du fait de la grève des avocats et du confinement, en grande difficulté pour juger les affaires criminelles dans les délais.

Interrogé par le rapporteur sur l'ampleur de l'élargissement envisagé, le ministère de la justice a indiqué souhaiter étendre l'expérimentation à trente départements et a précisé que neuf départements se s'étaient d'ores et déjà portés volontaires : l'Aube, l'Essonne, la Guyane, le Maine-et-Loire, Paris, la Sarthe, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise.

Toutefois, il ne s'agit pas d'une généralisation de l'expérimentation. Cette dernière se poursuivra jusqu'à son terme, avec un nombre plus élevé de départements concernés.

## 2. La réorientation des procédures contraventionnelles et correctionnelles

Afin de remédier aux difficultés de fonctionnement des juridictions depuis le début de la crise sanitaire qui ont conduit au report ou au différé de nombreuses affaires pénales, le **f du 1° du I** habilite le Gouvernement à autoriser les procureurs de la République à procéder à la réorientation des procédures contraventionnelles ou correctionnelles dont ils ont saisi, avant la publication de la loi, les tribunaux de police, les tribunaux correctionnels et les juridictions pour mineurs, et pour lesquelles les audiences doivent intervenir postérieurement à la publication de la loi.

Cette mesure a pour objet de permettre aux juridictions de faire face au stock d'affaires pénales qui se sont accumulées depuis la déclaration de l'état d'urgence sanitaire et la mise en place dans les juridictions de plans de continuation d'activité et qui s'ajoute aux audiences précédemment reportées ou annulées en raison de la grève des avocats.

En effet, depuis la déclaration de l'état d'urgence sanitaire, l'activité des juridictions est limitée au traitement des seules affaires urgentes. Elle s'exerce en outre dans des conditions dérogatoires au droit commun destinées à limiter la diffusion de l'épidémie <sup>(1)</sup>. Les juridictions ont donc été fermées à l'exception des services assurant le traitement des contentieux essentiels, comme les audiences pénales urgentes, les présentations devant le juge d'instruction et le juge de la liberté et de la détention, les audiences du juge pour enfants pour les urgences, les permanences du parquet ou les procédures d'urgence devant le juge civil notamment pour l'éviction du conjoint violent.

S'en est suivie une baisse considérable de l'activité des juridictions pénales. Si le ministère de la justice n'a pas été en mesure de donner une évaluation de ce stock, ses indications sur la chute de l'activité de jugement laissent à penser que celui-ci est considérable. En effet, sur le seul premier mois de la période de confinement, a été constatée une diminution de plus de 80 % des jugements au fond des tribunaux correctionnels et de plus de 98 % des jugements rendus par les juridictions pour mineurs par rapport à l'activité en 2019.

Bien qu'une baisse de certaines infractions, comme les délits commis sur la voie publique, ait été constatée pendant le période du confinement et que des plans de reprise d'activité soient mis en œuvre dans les juridictions depuis le 11 mai 2020, il résulte de la période de confinement un important stock d'affaires pénales que les juridictions ne seront vraisemblablement pas en capacité de juger compte tenu des contraintes liées à la crise sanitaire.

Aussi est-il proposé de permettre aux procureurs de la République de réorienter les procédures dont ont été saisies les juridictions de police ou correctionnelle et les juridictions pour mineurs avant ou pendant le début de la crise

---

(1) Cf. notamment en matière pénale l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

sanitaire, afin que le ministère public puisse si nécessaire leur apporter une réponse pénale autre que celle exigeant la tenue d'une audience devant la juridiction.

**a. Une exception au principe de l'indisponibilité de l'action publique**

Les procureurs de la République seraient autorisés à procéder à une nouvelle appréciation des poursuites sur le fondement de l'article 40-1 du code de procédure pénale et à reconsidérer les options qui leur sont ouvertes par cet article.

**Article 40-1 du code de procédure pénale**

« Lorsqu'il estime que les faits qui ont été portés à sa connaissance en application des dispositions de l'article 40 constituent une infraction commise par une personne dont l'identité et le domicile sont connus et pour laquelle aucune disposition légale ne fait obstacle à la mise en mouvement de l'action publique, le procureur de la République territorialement compétent décide s'il est opportun :

« 1° Soit d'engager des poursuites ;

« 2° Soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites en application des dispositions des articles 41-1 ou 41-2 ;

« 3° Soit de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient. »

Il s'agit donc de prévoir une dérogation au principe de l'indisponibilité de l'action publique <sup>(1)</sup>, selon lequel une fois les poursuites engagées, le ministère public ne dispose pas du droit de les arrêter ou d'y renoncer. Il peut tout au plus prendre des réquisitions de non-lieu en fin d'instruction ou de relaxe ou d'acquiescement devant la juridiction de jugement <sup>(2)</sup>. De niveau législatif, ce principe prévoit que lorsqu'une juridiction est saisie par le procureur, non seulement celui-ci est dessaisi mais également que la juridiction est tenue de vider sa saisine en y statuant par une décision juridictionnelle. Ainsi, dès lors que l'action publique est mise en mouvement, le procès doit aller à son terme, sans quoi il y aurait place à un arbitraire incompatible avec l'exigence d'équité du procès.

S'il existe déjà des exceptions à ce principe <sup>(3)</sup>, elles ont une portée circonscrite.

---

(1) Posée par l'article 1<sup>er</sup> du code de procédure pénale comme l'action « pour l'application des peines », l'action publique peut être définie comme « l'action exercée au nom de la société pour faire constater par le juge répressif compétent le fait punissable dans des délais raisonnables, établir la culpabilité ou l'innocence de la ou des personnes poursuivies, et obtenir le cas échéant le prononcé de la sanction (peine ou mesure de sûreté) prévue par la loi, et ce, en se conformant aux principes d'équité, de respect du contradictoire et de la présomption d'innocence » (Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, « Action publique », François Molins, Jurisclasseur, novembre 2017).

(2) Le législateur a toutefois apporté un tempérament à cette règle en ouvrant la possibilité au ministère public de se désister de son appel lorsqu'il a formé son recours après le prévenu ou l'accusé et que celui-ci s'est lui-même désisté (articles 380-1 al. 3 et 500-1 du code de procédure pénale).

(3) L'article 495-15 du même code permet, après une citation directe ou une convocation par officier de police judiciaire, que le procureur mette en œuvre une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité à la demande du prévenu.

Aussi, la dérogation de portée générale qu'il est proposé d'autoriser doit être entourée de garanties. Il conviendra en particulier de veiller à ce que la nouvelle appréciation à laquelle le procureur de la République pourra procéder ne soit pas fondée sur la seule situation matérielle des juridictions. Au contraire, cette appréciation « *devra rester entièrement gouvernée par les principes généraux de conduite de l'action publique, notamment ceux garantissant l'égalité de traitement des personnes placées dans une même situation, la prise en compte de la gravité des faits et de la nature du trouble causé par l'infraction, des perspectives de réinsertion et d'amélioration de leur auteur, qu'il s'agira d'apprécier à nouveau au regard des délais probables de jugement* », comme l'a souligné le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi.

### **b. Un triple encadrement**

- Une application limitée dans le temps

Aux termes du *f* du 1° du I, le pouvoir de réorientation des procédures dévolu aux procureurs ne pourra s'exercer au-delà du 1<sup>er</sup> novembre 2020, ce qui correspond peu ou prou à la période de réorganisation des juridictions qu'appellera la sortie de cette crise.

S'il s'avérait nécessaire de prolonger cette dérogation, le Conseil d'État a d'ores et déjà indiqué que « *dans l'hypothèse où les difficultés actuelles persisteraient à cette date, il considérerait que ce n'est pas dans une prolongation de cette exceptionnelle dérogation aux principes gouvernant l'action publique qu'une solution pourrait être trouvée* ».

- L'information et la garantie des droits des victimes

Le *f* du 1° du I prévoit que les procureurs de la République devront, dans l'exercice de ce pouvoir exceptionnel, prendre en considération l'intérêt des victimes.

Il s'agit ainsi de rappeler le principe, posé par le II de l'article préliminaire du code de procédure pénale, selon lequel l'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale.

Sa mise en œuvre pourra, par exemple, se traduire par la prise en compte, dans le cadre de la nouvelle réponse pénale apportée à la procédure, de la demande d'indemnisation formulée par la victime qui s'était déjà constituée partie civile devant la juridiction saisie. Il en résultera que, si le procureur estime pouvoir procéder à une alternative aux poursuites, il devra nécessairement exiger la réparation du préjudice. S'il estime au contraire devoir procéder à une composition pénale, cette réparation devra être l'une des mesures validées par le juge. S'il estime pouvoir mettre en œuvre la procédure de l'ordonnance pénale, le juge devant statuer sur la proposition de peine devra aussi statuer sur la demande de dommages et intérêts. S'il estime enfin devoir recourir à une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, le juge chargé de l'homologation devra aussi statuer sur les dommages et intérêts.

- L'exclusion du classement sans suite

Le *f* du 1° du I précise que la troisième branche du choix qui est offert au procureur de la République par l'article 40-1 du code de procédure pénale, le classement sans suite, est exclue.

Il apparaît en effet difficilement compréhensible qu'après avoir estimé qu'une procédure justifiait des poursuites devant la juridiction de jugement – c'est-à-dire la réponse la plus sévère permise par le code de procédure pénale –, le procureur de la République décide, au seul motif qu'il convient de limiter la charge des audiences à venir, de classer sans suite la procédure et de ne plus apporter de réponse pénale à l'infraction qui a été commise.

Par conséquent, même si une réponse pénale moins lourde peut être envisagée, il convient qu'il s'agisse au minimum d'une alternative aux poursuites prévue par l'article 41-1 du code de procédure pénale, comme un rappel à la loi ou un recours à la médiation pénale.

## **E. LE MAINTIEN DU NIVEAU D'ENGAGEMENT DES ARMÉES ET DE LA GENDARMERIE NATIONALE EN DÉPIT DES DIMINUTIONS D'EFFECTIFS ENTRAÎNÉES PAR LA CRISE SANITAIRE**

Le *a* du 2° du I habilite le Gouvernement à prendre des mesures par voie d'ordonnance afin de permettre aux armées, à la gendarmerie nationale et à l'administration des affaires maritimes de maintenir leur niveau d'engagement en dépit des diminutions d'effectifs entraînées par l'interruption du recrutement pendant la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire. Il s'agit de préserver la capacité d'action des armées et de la gendarmerie face aux conséquences de court et moyen termes de la crise sanitaire sur les effectifs militaires et sur le maintien des compétences du personnel militaire.

Les forces armées entretiennent un flux constant et massif d'entrées et de sorties de personnel. La majorité du personnel militaire des armées étant composée de contractuels, ce sont près de 22 000 entrées et sorties qui sont effectuées chaque année.

Trois catégories de mesures sont prévues par le projet de loi :

- préserver la capacité d'action des armées et de la gendarmerie face aux conséquences à court et à moyen termes de la crise sanitaire sur les effectifs militaires et sur le maintien des compétences du personnel militaire ;

- sécuriser l'achèvement des périodes de reconversion des militaires qui ont subi l'interruption de leur formation de reconversion en raison de l'état d'urgence sanitaire ;

– prévoir des dérogations et adaptations nécessaires à la délivrance des diplômes et qualifications militaires (pour cette mesure, *cf. infra* le commentaire du *k* du 2° du I de l’article 1<sup>er</sup>).

• **Préserver la capacité d’action des armées et de la gendarmerie face aux conséquences de la crise sanitaire sur les effectifs et les compétences militaires**

La suspension des recrutements pendant la crise a créé et continue de créer un sous-effectif militaire et, dans le même temps, les départs de militaires – du fait de la limite d’âge, de leur durée de service ou de leur reconversion – se sont poursuivis. Ce déficit portera atteinte de façon durable à la disponibilité du personnel des armées et de la gendarmerie car, après la fin de l’état d’urgence sanitaire, les armées vont être confrontées à un phénomène de sur-recrutement de nature à obstruer les outils de formation des armées déjà sous tension. Il s’agit donc de compenser temporairement le déficit des entrants par un maintien ou un rengagement de personnels expérimentés.

Le *a* du 2° du I autorise donc le ministre compétent – ministre des armées pour les militaires des trois armées, ministre de l’intérieur pour la gendarmerie nationale et ministre de la transition écologique et solidaire pour certains corps d’officiers maritimes – à déroger à la loi pour pallier les déficits en compétences et en effectifs créés par la crise. Cet alinéa permet ainsi au Gouvernement de déroger à **l’article L. 4139-16 du code de la défense** afin de :

– proroger, d’un an maximum, la durée des services des militaires atteints par la limite d’âge (militaires de carrière) ou arrivant au terme de leur durée de service (militaires contractuels), soit pendant l’état d’urgence sanitaire, soit au cours des six mois suivant la fin de ce dernier ;

– libérer, au cours de la même période, certains militaires – de carrière ou contractuels – de l’obligation de quitter le service, liberté qu’ils ont prise lors de leur admission au bénéfice de certains dispositifs de reconversion afin de leur permettre de continuer à servir sous l’uniforme ;

– d’admettre, toujours au cours de la même période, d’anciens militaires de carrière à revenir au service après l’avoir quitté.

Le Gouvernement a fourni au rapporteur des données chiffrées quant aux conséquences de la crise sanitaire sur les effectifs des armées.

S’agissant des **forces armées** et formations rattachées relevant du ministre des armées, prises dans leur ensemble, la suspension du recrutement depuis mars 2020 prive les armées de 100 recrues par jour ouvrable de gel du fonctionnement des centres de recrutement.

Pour **l’armée de terre**, en particulier, qui recrute tout au long de l’année le plus grand nombre de jeunes militaires – aussi bien militaires du rang que

sous-officiers principalement, mais aussi officiers sous contrat –, la crise sanitaire va engendrer, selon la direction des ressources humaines du ministère des armées, un déficit de **3 800 militaires** pendant la période de mars à juin.

Une partie de ce déficit de 3 800 militaires sera comblée, dans les mois suivant l'urgence sanitaire, à hauteur estimée de 2 000 militaires sur douze mois. Ce sur-recrutement va entraîner une surcharge temporaire de l'outil de formation de l'armée de terre comme des autres armées. Or, l'outil de formation est déjà sous tension du fait de la charge de formation supplémentaire résultant de l'accroissement du format de la force opérationnelle terrestre en 2015.

Il reste qu'une partie des recrutements non effectués pendant l'état d'urgence sanitaire ne pourront être rattrapés rapidement, s'agissant en particulier de candidats au recrutement de sous-officiers, titulaires de formations recherchées, dont le choix professionnel se sera reporté sur d'autres employeurs. L'effet de la crise sanitaire sera durable sur ce segment puisque les contrats d'engagement sont de huit ans.

Selon le ministère des armées, au second semestre 2020, 1 000 militaires environ atteindront la limite d'âge à la fin de leur durée de services et une partie d'entre eux est susceptible d'être intéressée par la prorogation prévue par le projet de loi.

Les besoins des armées ne pouvant être satisfaits intégralement par les mesures de prorogation, il est prévu, en particulier pour préserver les compétences et occuper les emplois les plus qualitatifs déficitaires, de prendre deux autres types de mesures :

– il s'agit, d'une part, de permettre à des militaires plus jeunes, et qualifiés, en cours de reconversion, d'être maintenus en service alors qu'ils sont engagés dans l'un des dispositifs de reconversion prévus à **l'article L. 4139-5 du code de la défense** (congé de reconversion, congé complémentaire de reconversion). Ces dispositifs leur imposant de quitter le service après un délai plus ou moins bref, la dérogation à la loi consistera à les exonérer de cette obligation. Dès lors, ils seront amenés, s'agissant des militaires contractuels, à signer un nouveau contrat d'engagement si leur reconversion correspondait à la fin d'un contrat en cours. La nouvelle date de fin de leurs services sera alors celle fixée par l'article L. 4139-16 du code de la défense, soit vingt ans pour un officier et vingt-sept ans pour un sous-officier. Pour les militaires de carrière qui décideraient de renoncer à leur reconversion, la date de fin de leurs services sera la limite d'âge de leur grade, telle qu'elle est fixée par le même article L. 4139-16. Le dispositif ne sera accessible, sur agrément de l'administration, qu'aux militaires en congé de reconversion ou complémentaire de reconversion pendant la période d'état d'urgence sanitaire et dans les six mois qui en suivront l'achèvement. Selon le ministère des armées, le vivier de militaires susceptibles de remplir les conditions d'éligibilité à une annulation de leur processus de reconversion sera d'environ 1 500 au second semestre 2020 ;

– d’autre part, il s’agit, en dérogeant aux **articles L. 4132-3 et L. 4132-4 du code de la défense**, de permettre le rengagement de militaires de carrière ayant quitté le service dans les six mois précédant l’état d’urgence sanitaire, au grade et dans l’ancienneté de grade qu’ils détenaient à leur départ des armées. Le code de la défense ne prévoit la possibilité de rengagement que pour les militaires contractuels. Aussi la dérogation, prévue pour réaliser le nécessaire élargissement du vivier qualitatif nécessaire aux armées, ne concerne-t-elle que les militaires de carrière, volontaires pour un rengagement, agréés par l’administration. Les militaires ayant bénéficié d’une incitation au départ, sous forme de pension afférente au grade supérieur ou de pécule modulable d’incitation au départ, dans les conditions prévues par la loi de programmation militaire 2019-2025 du 13 juillet 2018, seront exclus du bénéfice d’un tel rengagement. Les militaires de carrière rengagés verront la durée de leurs services bornée par leur limite d’âge. Le versement de la pension militaire dont ils bénéficient sera suspendu et une nouvelle pension devra leur être concédée au terme de leurs nouveaux services.

Le ministère des armées a indiqué au rapporteur que ces mesures ne s’accompagneraient pas d’une hausse des effectifs budgétaires ni d’une hausse des plafonds d’emploi.

#### ● **Sécuriser l’achèvement des périodes de reconversion des militaires ayant subi une interruption de leur formation de reconversion**

Le *a* du 2° du I vise également à permettre au Gouvernement de sécuriser l’achèvement des périodes de reconversion des militaires ayant subi une interruption de leur formation de reconversion en raison de l’état d’urgence sanitaire. L’habilitation l’autorise ainsi à maintenir ces militaires en service jusqu’à achèvement de ces formations après réouverture des organismes qui les dispensent. Cette disposition garantit aux militaires concernés la possibilité de bénéficier effectivement du dispositif de reconversion jusqu’au terme prévu et dans les conditions – de rémunération notamment – garanties par le statut. Ils seront, à la seule fin d’achever leur reconversion, maintenus dans l’une des positions statutaires prévues à cette fin.

L’état d’urgence sanitaire instauré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d’urgence pour faire face à l’épidémie de covid-19 a mis fin à la majorité des formations liées à la reconversion des militaires, certaines d’entre elles s’étant néanmoins poursuivies de manière dématérialisée jusqu’au 4 mai. Or, les militaires en reconversion sont, par l’effet de dispositions statutaires figurant à **l’article L. 4139-5 du code de la défense**, radiés des cadres à l’issue des formations qu’ils effectuent dans certaines situations statutaires, dont la durée n’excède pas six mois, telles que les congés de reconversion ou les congés complémentaires de reconversion.

En l’état actuel des textes, les militaires en congé complémentaire de reconversion et certains militaires en congé de reconversion pour lesquels la faculté de suspension du congé est épuisée, ne pourront pas être maintenus en activité pour

achever leur formation avant leur radiation des cadres ou des contrôles d'activité. Cette radiation peut intervenir au cours de l'état d'urgence sanitaire, soit parce que les militaires atteignent la limite d'âge ou celle de leur durée de service, soit du fait de l'impératif légal de radiation prévu au terme du congé pour reconversion.

Le *a* du 2° du I permettra de proroger la situation juridique dans laquelle se trouvent les militaires placés en congé de reconversion ou en congé complémentaire de reconversion, en reportant leurs limites légales de radiation des cadres ou des contrôles d'activité jusqu'à achèvement des formations qui ont été interrompues par la crise sanitaire. Cette mesure permettra d'éviter que certains militaires ne se retrouvent en situation de grande précarité. Elle assurera à ces militaires le maintien et l'exercice de leur droit à reconversion ainsi que de meilleures garanties de retour à l'emploi.

Selon les informations fournies par le ministère des armées, il n'est pas envisagé de faire bénéficier de ce dispositif les militaires placés en congé de création d'entreprise ou de reprise d'entreprise, dans la mesure où la perturbation induite par la crise sanitaire ne devrait pas affecter de façon très significative le déroulement de ces congés, dont la durée est d'un à deux ans.

Le rapporteur est favorable à cette disposition qui devrait permettre de limiter les effets négatifs de la crise sanitaire sur les effectifs militaires et donc de maintenir le niveau d'engagement des armées. Il rappelle à cet égard que ce niveau d'engagement est particulièrement élevé en cette période puisque non seulement les forces sont engagées dans l'opération Résilience mais elles poursuivent bien évidemment aussi, en parallèle, leurs missions sur les théâtres extérieurs (Barkhane, Chammal, missions maritimes, OTAN, ONU, UE) ainsi que sur le territoire national (opérations Sentinelle et Harpie, notamment).

## **F. LE MAINTIEN DU NIVEAU D'ENGAGEMENT DE LA POLICE NATIONALE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALE**

Pour des raisons similaires à celles évoquées précédemment pour le *a* du 2° du I, le ***b* du 2° du I** autorise le ministre de l'intérieur à proroger, d'un an maximum, la durée des services des adjoints de sécurité de la police nationale et des gendarmes adjoints volontaires qui parviendront au terme de leur durée de service soit pendant l'état d'urgence sanitaire, soit au cours des six mois suivant la fin de ce dernier.

### **• Éléments de contexte concernant les gendarmes adjoints volontaires**

Comme au *a* du 2° du I, la prorogation, au *b* du 2° du I, de la durée de services des gendarmes adjoints volontaires (GAV) – pour la porter de six à sept ans – nécessite de déroger à l'article L. 4139-16 du code de la défense (*cf. supra*). Si les gendarmes sont visés par le *a* du 2° du I, le Gouvernement a souhaité prévoir une disposition dédiée aux GAV à un alinéa distinct compte tenu de la spécificité de leur statut : en effet, la durée de service des GAV est limitée à six ans.

Le Gouvernement a fourni au rapporteur quelques données chiffrées, s'agissant des GAV, de nature à replacer l'habilitation souhaitée dans son contexte. La gendarmerie nationale recrute chaque année 5 000 gendarmes adjoints volontaires. L'interruption de leur recrutement pendant un trimestre représente ainsi un déficit d'environ 1 250 GAV. Le Gouvernement estime nécessaire de combler le déficit en effectifs en permettant aux GAV qui le souhaitent de rester en service pendant une durée maximale d'une année supplémentaire, sur agrément de l'administration et à condition que ces prolongations interviennent pendant l'état d'urgence sanitaire ou au cours des six mois suivant son achèvement. Une telle disposition devrait, selon le Gouvernement, permettre de combler le déficit en effectif par des personnels déjà formés, dans l'attente du recrutement et de la formation de nouvelles recrues après la fin de l'état d'urgence sanitaire.

#### ● **Éléments de contexte concernant les adjoints de sécurité de la police nationale**

Les adjoints de sécurité s'engagent par contrat dans la police nationale pendant une période de trois ans, renouvelable une fois – soit pour six ans maximum. L'habilitation prévue par le projet de loi vise, comme pour les gendarmes adjoints volontaires, à permettre au ministre de l'intérieur de porter la durée de leur contrat de six à sept ans.

Selon les informations fournies dans l'étude d'impact, le nombre d'adjoints de sécurité dont le deuxième contrat s'achèvera en 2020 est de 312, dont 63 en mai, 35 en juin, 143 en août et 71 en décembre. Le Gouvernement précise que « *ce nombre [pourrait] diminuer en fonction des démissions qui surviendraient dans les mois prochains* ». Il indique également que la prorogation de ces contrats pour une septième année n'impliquera nullement leur transformation en contrats à durée indéterminée.

### **G. UNE DÉROGATION AUX DISPOSITIONS RELATIVES AUX VACATIONS DANS LA RÉSERVE DE LA POLICE NATIONALE ET UNE EXTENSION DE LA POSSIBILITÉ DE RECOURIR À LA RÉSERVE CIVIQUE**

Le **c du 2° du I** a pour objet de permettre au Gouvernement de déroger par voie d'ordonnance au nombre maximal de vacations dans la réserve de la police nationale et d'étendre, pendant l'état d'urgence sanitaire et jusqu'à six mois après la fin de son terme, à l'ensemble des personnes morales exerçant des missions de service public la possibilité de recourir à la réserve civile.

#### ● **La réserve civile de la police nationale**

La réserve civile de la police nationale exerce des missions de soutien aux forces de sécurité intérieure et des missions de solidarité, en France et à l'étranger, à l'exception des missions de maintien et de rétablissement de l'ordre public. Elle peut ainsi exercer des missions de protection des personnes et des biens, de prévention de la criminalité et de la délinquance, de police judiciaire et de renseignement. Elle est

constituée de retraités des corps actifs de la police nationale dans le cadre de la réserve statutaire ; de personnes justifiant, lors de la souscription du contrat d'engagement, avoir eu la qualité d'adjoint de sécurité pendant au moins trois années de services effectifs ; enfin, de civils volontaires. Les retraités des corps actifs de la police nationale peuvent également adhérer à la réserve civile au titre de volontaires.

Dans la réserve civile de la police nationale, la réserve civile volontaire est composée de 6 805 femmes et hommes ainsi répartis : 5 628 policiers retraités et anciens adjoints de sécurité dont 4 987 retraités et 641 anciens adjoints de sécurité et 1 177 civils volontaires.

Le droit applicable à la réserve civile de la police nationale est prévu par les articles L. 411-7 à L. 411-17 du code de la sécurité intérieure et par les articles R. 411-13 à R. 411-35 du même code. Le nombre maximal de vacations effectuées par an dans la réserve civile de la police nationale est fixé par l'article L. 411-11 du code de la sécurité intérieure. Il représente :

- pour les retraités des corps actifs de la police nationale, 150 jours par an ou, pour l'accomplissement de missions à l'étranger, 210 jours par an ;
- pour les anciens adjoints de sécurité, 150 jours par an ;
- pour les réservistes civils volontaires, 90 jours par an.

Selon le Gouvernement, *« contrairement à la gendarmerie, la police nationale a un vivier limité de volontaires qu'elle tend déjà à utiliser quasiment à la limite de leur quota annuel. En cas de crise durable, ces plafonds peuvent donc poser de réelles difficultés, notamment pour certains profils spécialisés parmi les policiers retraités et les civils. »*

Le c du 2° du I vise à autoriser le Gouvernement à accroître par voie d'ordonnance la durée maximale d'affectation annuelle légale des réservistes de la police nationale afin de renforcer les capacités opérationnelles de cette dernière dans le cadre de ses missions de sécurité intérieure. Selon les informations fournies dans l'étude d'impact, il s'agira, pour le Gouvernement, *« de prolonger le nombre maximal de vacations pouvant être effectuées en cas d'état d'urgence sanitaire déclaré sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique pour face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation ».*

### ● 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 offre à toute personne volontaire la possibilité de servir les valeurs de la République en participant, à titre bénévole et occasionnel, à la réalisation de projets d'intérêt général. Ses missions ont notamment pour objet l'aide et la distribution de produits de première nécessité, le maintien du lien avec les personnes fragiles isolées et l'aide aux devoirs. Selon les informations fournies par le Gouvernement, depuis le mois de mars, 300 000 utilisateurs ont eu recours à

la plateforme internet dédiée à la réserve civique. On dénombre par ailleurs plus de 100 000 mises en relation réalisées par la plateforme.

L'article 4 de la loi « égalité et citoyenneté » fixe limitativement les catégories de personnes morales autorisées à proposer des missions dans le cadre de la réserve civique : ces missions peuvent être proposées par une personne morale de droit public ou par un organisme sans but lucratif de droit français au titre d'un projet d'intérêt général répondant aux orientations de la réserve civique et aux valeurs qu'elle promeut à l'exclusion des associations culturelles ou politiques, des organisations syndicales, des congrégations, des fondations d'entreprise et des comités d'entreprise.

Le Gouvernement souhaite être habilité à élargir, par voie d'ordonnance, le champ des organismes autorisés à proposer des missions d'intérêt général dans le cadre de la réserve civique.

Selon les informations fournies dans l'étude d'impact, *« l'engagement des réservistes [reposera] sur un [bénévolat] ne pouvant donner lieu à indemnisation ou gratification. Les organismes d'accueil des réservistes devront cependant supporter les coûts liés à la protection du réserviste contre tout dommage éventuellement subi dans le cadre de l'exécution de sa mission. L'élargissement des catégories d'organismes éligibles à l'accueil de réservistes [n'engendrera] pas de coûts structurels, la plateforme de la réserve civique étant d'ores et déjà fonctionnelle. »*

## **H. LA POURSUITE DE L'ADAPTATION DU DROIT DU TRAVAIL POUR FAVORISER ET ACCOMPAGNER LA REPRISE DE L'ACTIVITÉ**

### **1. Une vaste adaptation du droit du travail lancée dès le début de l'épidémie**

Le marché du travail est confronté, depuis le déclenchement de l'épidémie, à un risque d'effondrement d'une ampleur bien supérieure à celle connue lors de la crise de 2008. Pour limiter cette menace, le droit du travail a fait l'objet de nombreuses adaptations qui ont permis de faire vivre le dialogue social durant le confinement et de limiter les ruptures de contrats.

Onze ordonnances ont ainsi été publiées depuis le 23 mars 2020, date de promulgation de la loi habilitant le Gouvernement à recourir à cet outil pour aménager le droit du travail. Déclinées depuis par voie réglementaire, ces ordonnances ont notamment permis de refonder le régime de l'activité partielle, d'adapter les procédures de consultation des instances représentatives du personnel et d'aménager les missions des services de santé au travail.

Les travaux de nos collègues Fadila Khattabi et Stéphane Viry, présentés le 6 mai 2020 à la commission des affaires sociales, ont permis d'en dresser une première évaluation sur le terrain de l'emploi <sup>(1)</sup>.

---

(1) La synthèse de ces travaux est accessible à l'adresse suivante : [http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/308448/2983068/version/1/file/Restitution+Travail+Emploi\\_mission+covid19.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/308448/2983068/version/1/file/Restitution+Travail+Emploi_mission+covid19.pdf).

La plupart de ces habilitations ayant été adoptées pour faire face au confinement, il importe désormais de les compléter par de nouvelles dispositions destinées au déconfinement et à la correction de certaines difficultés constatées lors de la publication des ordonnances précédentes.

## **2. Le prolongement de la réforme du code du travail pour accompagner le déconfinement**

Le *d* et le *e* du 2° habilite le Gouvernement à poursuivre l'adaptation du droit de travail, cette fois-ci dans le contexte du déconfinement et de la reprise progressive d'activité.

Quatre champs d'action sont visés par l'habilitation pour soutenir le retour à l'activité et contenir la rupture des contrats de travail.

### ***a. La poursuite de l'aménagement de l'activité partielle***

Le dispositif d'activité partielle, outil traditionnel de soutien aux entreprises faisant face à des circonstances exceptionnelles, est rapidement devenu la réponse privilégiée apportée aux entreprises durant le confinement. Son utilité reste intacte à la sortie du confinement, afin d'accompagner la reprise progressive de l'activité et de limiter les pertes en capital humain au sein de l'entreprise.

L'économie générale de l'activité partielle a été significativement remaniée pour en ouvrir le bénéfice au plus grand nombre d'entreprises, éviter une vague de licenciements et garantir aux salariés le maintien d'une rémunération minimale. Les principales modifications apportées figurent dans le tableau *infra*.

#### **L'activité partielle depuis le début de l'épidémie : une réforme en continu**

Le régime d'activité partielle a été significativement remanié pour faire face à l'épidémie et accompagner les entreprises, en particulier durant le confinement.

L'ordonnance du 27 mars 2020<sup>(1)</sup>, qui a lancé ce mouvement de réforme, a été complétée par les ordonnances du 1<sup>er</sup> avril 2020<sup>(2)</sup>, du 15 avril 2020<sup>(3)</sup> et du 22 avril 2020<sup>(4)</sup>.

---

(1) Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle.

(2) Ordonnance n° 2020-386 du 1<sup>er</sup> 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 préalable d'autorisation d'activité partielle.

(3) Ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie de covid-19.

(4) Ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Parmi les principales modifications, peuvent être mentionnés :

– l’extension du dispositif à de nouveaux publics, notamment les salariés des particuliers-employeurs, les assistants maternels, les salariés au forfait et ceux sans durée de travail ;

– la suppression de la condition d’autorisation préalable de la direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l’emploi (DIRECCTE), avec la possibilité d’adresser sa demande dans un délai de trente jours à compter du placement des salariés en activité partielle ;

– la fixation du montant de l’indemnité d’activité partielle financée conjointement par l’État et l’UNEDIC à 70 % du SMIC brut dans la limite de 4,5 SMIC ;

– l’assouplissement de la procédure de consultation du comité social et économique (CSE), dont l’avis peut être recueilli postérieurement à la demande d’autorisation, et transmis dans un délai de deux mois à compter de cette demande ;

– la réduction de quinze à dix jours du délai d’acceptation expresse ou tacite de la demande d’autorisation préalable formulée par l’entreprise ;

– l’augmentation du contingent annuel d’heures indemnisables à 1 607 heures ;

– l’extension aux salariés à temps partiel d’une garantie d’indemnité au moins égale au SMIC horaire ;

– la suppression de la majoration de l’indemnité versée au salarié lorsqu’il suit une formation durant la période où il n’est pas en activité.

La présente habilitation prolonge la réforme de l’activité partielle par deux volets complémentaires : la possibilité d’adapter les règles de recours au dispositif en fonction de l’entreprise ou des salariés et la garantie de la continuité des droits des travailleurs concernés.

- i. Élargir les possibilités d’adaptation de l’activité partielle à l’entreprise et aux salariés

Le **d** du **2°** du **I** habilite le Gouvernement à poursuivre l’aménagement du dispositif d’activité partielle, « *notamment en adaptant les règles aux caractéristiques des entreprises, à leur secteur d’activité ou aux catégories de salariés concernés* ».

Cette notion d’adaptation, dont la portée mériterait d’être précisée lors des débats parlementaires en présence du Gouvernement, vise à mieux prendre en compte les réalités des entreprises. Elle ouvre la voie à un recours plus important à l’individualisation de l’actualité partielle, qui n’existait pas jusqu’à la crise et dont la possibilité a été ouverte par l’ordonnance du 22 avril 2020.

### **L'individualisation du recours à l'activité partielle**

Par principe, le placement en activité partielle est une mesure collective, qui s'applique à l'ensemble des salariés d'un établissement ou d'un service, même lorsqu'elle est mise en œuvre par rotation, alternativement et individuellement.

L'article 8 de l'ordonnance du 22 avril 2020 a toutefois assoupli ce principe, en permettant d'y déroger sur le fondement d'un accord collectif ou, à défaut, sur décision de l'employeur après avis favorable du CSE ou du conseil d'entreprise. Sur ce fondement, un placement individualisé en recours partiel peut être décidé, soit en visant une seule partie des salariés, soit en décidant de retenir une enveloppe non uniforme d'heures travaillées au sein d'une même entreprise ou d'un même établissement.

Cette adaptation permettra, surtout, de mettre en œuvre des modalités différenciées d'accès à l'activité partielle, selon les caractéristiques de l'entreprise ou le secteur d'activité. L'étude d'impact du projet de loi prévoit ainsi la possibilité d'adapter le régime de l'activité partielle pour accompagner les mesures de déconfinement et prendre en compte « *leur progressivité et leurs caractéristiques géographiques ou sectorielles* »<sup>(1)</sup>.

Concrètement, un recours différencié à l'activité partielle pourrait être instauré par secteur d'activité. À terme, la rédaction proposée n'exclut pas qu'une telle différenciation puisse être opérée selon la taille de l'entreprise, dès lors que la reprise d'activité sera particulièrement compliquée dans les plus petites entreprises, plus exposées aux difficultés de trésorerie.

- ii. Garantir la continuité de la couverture sociale des travailleurs placés en activité partielle

Le **b** du 3° du **I** habilite le Gouvernement à corriger, par voie d'ordonnance, deux lacunes dans la couverture actuelle des salariés placés en activité partielle. Ces deux lacunes, qui ne résultent pas des ordonnances du printemps mais du droit antérieur à l'épidémie, posent des difficultés d'autant plus grandes que le dispositif concerne désormais plusieurs millions de salariés.

- Le droit en vigueur ne permet pas, en premier lieu, d'acquérir des droits à retraite au titre de l'indemnité perçue en activité partielle, contrairement à d'autres revenus de remplacement tels que les indemnités chômage et en décalage avec l'acquisition de droits ouverte à l'AGIRC-ARRCO. Cette situation pénalisera les 12,1 millions de salariés à ce jour placés en activité partielle, confrontés à une perte de droits et à des périodes blanches en matière de droits à retraite de base.

L'habilitation y répond en permettant « *la constitution de droits à retraite dans les régimes obligatoires de base au titre des périodes en cause* ». Cette disposition serait rétroactive, s'appliquant aux indemnités versées à compter du 12 mars 2020 – date d'ores et déjà retenue pour l'entrée en vigueur de la réforme de

---

(1) *Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19*, p. 38.

l'activité partielle dans son ensemble. Elle serait également pérenne, son application n'ayant pas vocation à s'interrompre au-delà de l'état d'urgence sanitaire.

### **Les limites de la couverture vieillesse des salariés en activité partielle**

L'indemnité d'activité partielle ne permet pas, dans le droit en vigueur, d'acquérir des droits à retraite *via* l'obtention de trimestres au régime général.

N'étant pas mentionnées à l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale, les périodes passées en activité partielle ne sont pas considérées comme des périodes assimilées, c'est-à-dire des périodes non travaillées mais considérées comme cotisées. Seule l'indemnité complémentaire, qui peut être versée par l'employeur au-delà de 70 % de 4,5 SMIC et entre dans l'assiette des cotisations sociales, permet l'acquisition de droits supplémentaires au titre des cotisations versées.

La situation est toutefois différente pour la retraite complémentaire. Le régime AGIRC-ARRCO prévoit en effet l'acquisition de points, sans contrepartie de cotisations, au-delà de 60 heures indemnisées en activité partielle.

- Le droit en vigueur n'assure pas davantage, en second lieu, le maintien d'une couverture complémentaire intacte.

Si certaines entreprises décident de poursuivre le financement de cette complémentaire durant la suspension du contrat de travail, d'autres rompent la continuité de la couverture, en raison notamment de l'absence de cotisations versées pendant cette période. Cette interruption de la garantie des droits est particulièrement problématique pour certains risques couverts, comme le décès, dans le contexte de l'épidémie, et porte atteinte au caractère collectif de la couverture des salariés de l'entreprise.

L'habilitation supprime cette ambiguïté, en prévoyant « *le maintien de garanties de protection sociale complémentaire applicables le cas échéant dans l'entreprise* ». Ce maintien, qui ne pourra pas excéder une durée de six mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire, s'appliquera nonobstant toute clause contraire des accords collectifs ou des décisions unilatérales et des contrats collectifs d'assurance pris pour leur application.

Cette disposition, qui s'appliquera aux contrats en cours, n'a pas soulevé de difficulté constitutionnelle lors de son examen pour avis par le Conseil d'État. L'intérêt général lié à la nécessité de garantir la continuité des droits des millions de salariés placés en activité partielle, s'agissant notamment des risques d'invalidité et de décès, « *est susceptible de justifier des atteintes aux contrats en cours et une limitation de la liberté d'entreprendre* » <sup>(1)</sup>.

---

(1) Avis du Conseil d'État sur un projet de loi portant diverses dispositions urgentes, p. 3.

L'ordonnance précisera également « *l'adaptation des conditions de versement et du régime fiscal et social des contributions dues par l'employeur dans ce cadre* ».

### **3. L'extension aux accords d'entreprise de la possibilité de définir les règles de durée, de renouvellement et de succession applicables aux CDD et aux contrats de travail temporaire**

Le contrat à durée indéterminée (CDI) étant « *la forme normale et générale de la relation de travail* », aux termes de l'article L. 1221-2 du code du travail, le droit encadre strictement les conditions de recours et les durées applicables aux contrats à durée déterminée (CDD) et aux contrats de travail temporaire.

La réforme du droit du travail opérée en début de législature a toutefois ouvert la voie à des adaptations par accord de branche, en transférant les règles applicables du domaine légal au domaine conventionnel. L'ordonnance du 22 septembre 2017 a ainsi fait entrer cette matière dans le domaine de primauté de la branche et a basculé au rang du supplétif les règles jusqu'ici d'ordre public en matière de durée et de renouvellement des CDD et contrats de travail temporaire. Ces adaptations peuvent également être apportées par accord d'entreprise, à condition toutefois d'apporter des garanties au moins équivalentes à celles prévues par la branche.

Les règles traditionnelles encadrant la durée, le renouvellement et la succession de ces contrats s'appliquent donc désormais seulement en l'absence d'accord de branche.

### **Les dispositions supplétives relatives à la durée, au renouvellement et à la succession de CDD ou de contrats d'intérim**

Un CDD ou un contrat de travail temporaire, dont la durée doit être fixée avec précision dans le contrat, ne peut en principe pas excéder au total dix-huit mois. Cette durée maximale intègre les éventuels renouvellements du même contrat. Il s'agit ici d'un plafond de principe, fixé aux articles L. 1242-8 et L. 1251-12-1 du même code. Par dérogation, certains contrats peuvent voir leur durée maximale :

– réduite à neuf mois lorsque le contrat est conclu dans l'attente de l'entrée en service effective d'un salarié recruté en CDI, ou lorsque son objet consiste en la réalisation de travaux urgents nécessités par des mesures de sécurité ;

– portée à vingt-quatre mois lorsque le CDD est exécuté à l'étranger, ou conclu dans le cadre du départ définitif d'un salarié précédant la suppression de son poste, ou relève d'une entreprise dans laquelle survient une commande exceptionnelle à l'exportation ;

– portée à trente-six mois dans le cas d'un CDD à objet défini conclu avec un ingénieur ou un cadre.

Les règles de renouvellement des CDD et des contrats de travail temporaire sont également encadrées par le droit supplétif, respectivement aux articles L. 1243-13-1 et L. 1251-35-1 du même code. Le nombre maximal autorisé est, par principe, limité à deux, dans le respect de la durée maximale précisée *supra*.

Les règles relatives à la succession de CDD ou de contrats de travail temporaire, enfin, restent déterminées dans le droit supplétif à partir d'un délai de carence calculé en fonction de la durée du contrat et incluant, le cas échéant, son ou ses renouvellements. Ce délai est précisé, pour ces deux catégories de contrats, respectivement aux articles L. 1244-3-1 et L. 1251-36-1 du même code.

Le **d** du **2°** du **I** sort temporairement du domaine de primauté de la branche les règles applicables à chacun de ces trois paramètres du CDD ou du contrat d'intérim : sa durée, son renouvellement et la succession de plusieurs contrats.

Un accord d'entreprise pourra donc déroger temporairement aux dispositions prévues par la loi, qui ne s'appliqueront qu'à titre supplétif dans ces matières.

Le principal intérêt de cette disposition est de pouvoir prolonger, dans la limite des six mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire, les CDD et les contrats d'intérim arrivant à échéance bien qu'ayant été suspendus durant tout ou partie du confinement. En effet, la suspension du contrat de travail, notamment à l'occasion du placement du salarié en activité partielle, ne modifie pas, en droit, l'échéance du contrat. La prolongation de la relation de travail pour une durée limitée permettra alors de soutenir la reprise de l'activité après le 11 mai sans entraîner une vague de requalification en CDI. Un avenant au contrat de travail sera alors nécessaire pour en modifier l'échéance.

Cette faculté ouverte au sein de l'entreprise serait toutefois encadrée, aux termes de la rédaction proposée, par « *les limites définies d'un cadre fixé par la loi* ».

#### 4. L'accompagnement prolongé des publics de l'insertion dans l'emploi

Le même *d* du 2° du I prévoit, enfin, la possibilité d'aménager par ordonnance le droit applicable aux contrats de travail destinés aux publics les plus éloignés de l'emploi.

Ces aménagements, qui devraient avoir pour effet d'étendre la durée applicable à ces contrats, visent à maintenir ces salariés dans leur parcours d'insertion professionnelle et conserver leur lien dans l'entreprise.

Deux catégories de contrats renouvelables sont visées par l'habilitation :

– les contrats de travail aidés relevant des dispositifs d'insertion, d'accès et du retour à l'emploi. Cela couvre deux ensembles principaux :

- les contrats relevant de l'insertion par l'activité économique (IAE), que ce soit au sein d'une entreprise d'insertion, d'une entreprise de travail temporaire d'insertion, d'une association intermédiaire ou d'un atelier et chantier d'insertion ;
- les différentes formes de contrats uniques d'insertion (CUI), notamment les parcours emplois compétences (PEC), qui ont pris le relais des contrats aidés dans le secteur non marchand, et des contrats initiative emploi (CIE), qui peuvent désormais être conclus par les seuls conseils départementaux et par les territoires d'outre-mer ;

– les contrats à durée déterminée conclus avec des travailleurs en situation de handicap, dans le cadre de l'expérimentation prévue par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>(1)</sup>, plus communément appelés « CDD tremplin ». Cette expérimentation, dont l'échéance est fixée au 31 décembre 2022, introduit un nouveau cas de recours au CDD entre une entreprise adaptée et un travailleur reconnu handicapé, sans emploi ou qui court le risque de perdre son emploi en raison de son handicap.

Ces contrats partagent une durée maximale de vingt-quatre mois, hors cas dérogatoires. Cette durée ne peut être dépassée que dans des cas limitativement énumérés, tels qu'un salarié âgé d'au moins 50 ans rencontrant des difficultés particulières faisant obstacle à son insertion durable dans l'emploi, ou une personne reconnue travailleur handicapé.

L'étude d'impact du projet de loi mentionne notamment la possibilité de prolonger les CDD d'usage et les CDD d'insertion (CDDI), fréquemment mobilisés par les associations intermédiaires, sans que cette prolongation ne puisse être considérée comme un motif de requalification en CDI. La durée maximale de vingt-quatre mois pourrait alors être dépassée pour ces différents contrats.

---

(1) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

## **5. La prolongation de la durée de séjour des travailleurs saisonniers étrangers**

- L'instauration d'un confinement durable a mis à l'épreuve l'ensemble des secteurs d'activité dépendant d'une main-d'œuvre étrangère, s'installant temporairement sur le territoire pour participer à des travaux saisonniers.

Certains outils ont pu être déployés rapidement pour accompagner les professionnels – en particulier les agriculteurs – confrontés à une pénurie exceptionnelle de main d'œuvre, faute de déplacements autorisés. La plateforme exceptionnelle pour l'emploi, mise en place par Pôle emploi, a constitué, à ce titre, une ressource précieuse pour orienter les travailleurs présents sur le territoire mais dépourvus d'activité vers les secteurs prioritaires, avec 11 622 offres disponibles au 7 mai 2020.

Les activités saisonnières risquent toutefois de voir leurs difficultés se prolonger lors du déconfinement, prises dans un étau entre le retour des actifs à leurs missions traditionnelles et l'expiration des titres de séjour des travailleurs étrangers arrivés avant le confinement.

- Pour répondre à ce second enjeu, le *e* du 2° du I habilite le Gouvernement à aménager les dispositions applicables aux titulaires de la carte de séjour pluriannuelle portant la mention de travailleur saisonnier. Cette carte de séjour, codifiée à l'article L. 313-23 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, permet à tout étranger titulaire d'un contrat de travail et s'engageant à maintenir sa résidence habituelle hors de France de pouvoir effectuer un travail saisonnier, la durée de validité maximale étant de trois ans.

Le travailleur saisonnier étranger peut alors exercer un ou plusieurs emplois saisonniers, à condition que la durée de son activité n'excède pas, en cumulé, six mois par an. Cette durée pourrait être portée à neuf mois, au titre de l'année 2020, pour les travailleurs saisonniers étrangers présents en France lors de l'instauration du confinement, soit le 16 mars 2020.

La rédaction de cette disposition ne posant pas de difficulté particulière, une inscription « en dur » aurait pu être envisagée, sans nécessiter le recours à une habilitation, comme le souligne le Conseil d'État dans son avis. Une telle option aurait permis de faire entrer en vigueur cette disposition plus rapidement et de sécuriser sans attendre les droits des travailleurs saisonniers.

La rédaction finalement retenue par la commission traduit cette attente en inscrivant cette prolongation directement dans le projet de loi.

## **6. L'allègement des démarches de recours au prêt de main-d'œuvre**

- Parmi les outils prévus par le code du travail pour faire face à un surcroît d'activité ou à un manque de moyens, le prêt main-d'œuvre est une possibilité particulièrement précieuse.

Il permet à une entreprise prêteuse de mettre un ou plusieurs salariés à disposition d'une entreprise utilisatrice. Une condition essentielle doit toutefois être respectée : ce prêt ne peut être effectué qu'à titre non lucratif. À l'inverse, le droit interdit cette utilisation à but lucratif, assimilée à un acte anormal de gestion.

L'article L. 8241-2 du code du travail définit les conditions à respecter pour mettre en place un tel prêt, en particulier l'accord du salarié concerné, l'établissement d'une convention de mise à disposition entre l'entreprise prêteuse et l'entreprise utilisatrice, l'information du comité social et économique (CSE) et la rédaction d'un avenant au contrat de travail, ce dernier n'étant ni rompu, ni suspendu.

• Ce dispositif a fait l'objet de deux réformes principales ces dernières années :

– la loi du 28 juillet 2011 <sup>(1)</sup>, dite « loi Cherpion », a permis de préciser la notion de prêt à but non lucratif, en définissant le champ des éléments pouvant être facturés à l'entreprise utilisatrice par l'entreprise prêteuse lors de la mise à disposition par cette dernière d'un ou plusieurs salariés. Ce champ couvre le salaire versé au salarié, les charges sociales afférentes et les frais professionnels remboursés à l'intéressé au titre de la mise à disposition ;

– l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail <sup>(2)</sup> a sécurisé le recours à ce dispositif à destination des jeunes entreprises, par exemple entre un grand groupe et une *start-up*. Un nouvel article L. 8241-3 du même code précise le régime applicable à la mise à disposition d'un salarié par un groupe ou une entreprise auprès d'une jeune entreprise (c'est-à-dire de moins de huit ans) ou d'une petite ou moyenne entreprise, pour une durée maximale de deux ans. La loi définit précisément l'objet de ce régime dérogatoire comme étant l'amélioration de la qualification de la main-d'œuvre, la facilitation des transitions professionnelles ou la constitution d'un partenariat d'affaires ou d'intérêt commun.

• La perspective d'une reprise inégale de l'activité lors du déconfinement, faisant coexister la surmobilisation de certains secteurs d'activité et la sous-mobilisation d'autres, rend d'autant plus utiles les potentialités offertes par le prêt de main-d'œuvre.

Une entreprise en sureffectif pourrait ainsi participer à l'absorption du surcroît d'activité de l'entreprise manquant de personnel. Cette réalité sera d'autant plus présente que le confinement a mis sous tension les effectifs et les moyens de certains secteurs tels que la santé, la logistique, l'agriculture et le transport. À l'inverse, le ralentissement durable et substantiel de l'activité d'autres secteurs a conduit à l'envolée de l'activité partielle, qui couvrait au 5 mai 2020 12,1 millions de salariés dont le contrat de travail a été en tout ou partie suspendu.

---

(1) Loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels.

(2) Ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail.

À cette fin, le **h** du **2°** du **I** habilite le Gouvernement à adapter « *jusqu'au 31 décembre 2020, les conditions et modalités du prêt de main-d'œuvre* ».

L'intention du Gouvernement est précisée dans l'étude d'impact associée au projet de loi. Le « *formalisme* » du dispositif, qui protège les droits des salariés et de leurs représentants et permet d'éviter les montages frauduleux, est considéré comme n'étant « *pas adapté pour permettre de répondre rapidement au besoin en main-d'œuvre qui s'exprime dans un contexte d'urgence* »<sup>(1)</sup>.

Aux termes du même document, ces adaptations devraient concerner la convention individuelle de mise à disposition et la procédure de consultation préalable des CSE.

## **I. LA POURSUITE DU VERSEMENT DE L'ALLOCATION POUR DEMANDEUR D'ASILE PENDANT L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE**

Le **f** du **2°** du **I** habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de prolonger le versement de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire pour toutes les personnes qui auraient dû cesser de la percevoir à compter du 12 mars 2020.

Minimum social prévu par le droit de l'Union européenne<sup>(2)</sup> et, dans le droit interne, par l'article L. 744-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, cette allocation est versée aux demandeurs d'asile dont la demande est en cours d'examen par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Attribuée sous conditions<sup>(3)</sup>, cette prestation est composée :

– d'un montant forfaitaire journalier, dont le niveau varie en fonction du nombre de personnes composant le foyer ;

– d'un montant additionnel, fixé à 7,40 euros<sup>(4)</sup> et destiné à couvrir, le cas échéant, les frais d'hébergement ou de logement du demandeur.

---

(1) *Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19*, p. 52.

(2) *Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale*.

(3) *Pour bénéficier de l'ADA, le demandeur d'asile doit :*

- *avoir accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration ;*
- *être âgé d'au moins 18 ans ;*
- *avoir déposé sa demande d'asile auprès de l'OFPRA dans un délai de vingt-et-un jours et être en possession de l'attestation de demandeur d'asile ;*
- *avoir des ressources mensuelles inférieures au montant du revenu de solidarité active (RSA).*

(4) *Décret n° 2018-426 du 31 mai 2018 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile.*

**MONTANT JOURNALIER DE L'ADA**

(en euros)

Taille du foyer	Montant forfaitaire	Montant total (en l'absence d'hébergement)
<b>1 personne</b>	6,80	14,20
<b>2 personnes</b>	10,20	17,60
<b>3 personnes</b>	13,60	21,00
<b>4 personnes</b>	17,00	24,40
<b>5 personnes</b>	20,40	27,80
<b>6 personnes</b>	23,80	31,20
<b>7 personnes</b>	27,20	34,60
<b>8 personnes</b>	30,60	38,00
<b>9 personnes</b>	34,00	41,40
<b>10 personnes</b>	37,40	44,80

Source : annexe 7-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Selon l'étude d'impact jointe au projet de loi, le montant mensuel moyen versé à une famille s'élève à 395 euros environ.

Aux termes de l'article L. 744-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, cette allocation est versée jusqu'à l'intervention de la décision de l'OFPRA ou de la CNDA qui met fin au droit au maintien du demandeur d'asile sur le territoire national. Ainsi, l'interruption de son versement intervient à la fin du mois qui suit cette décision pour les déboutés du droit d'asile et à la fin du mois suivant pour les personnes qui ont obtenu le bénéfice de la protection internationale.

L'habilitation qui est demandée a donc pour objet de déroger aux dispositions de cet article, afin de prévoir, à titre exceptionnel, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, la prolongation des droits à cette allocation pour les demandeurs dont le droit au maintien a pris fin ou qui se sont vus reconnaître le bénéfice de la protection internationale.

Selon les données fournies par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), le nombre de ménages concernés devrait être inférieur à 8 000 <sup>(1)</sup>.

Si cette mesure s'inscrit dans la suite de la prolongation du versement des minima sociaux 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, elle s'en distingue, toutefois, par son terme qui est fixé, non pas, comme pour les autres minima sociaux, au mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire, mais à l'issue de cet état d'urgence.

---

(1) Étude d'impact jointe au projet de loi.

Ainsi, la rupture de versement interviendra à la fin du mois au cours duquel la cessation de l'état d'urgence a été prononcée pour les demandeurs d'asile déboutés et à la fin du mois qui suit celui de cette cessation pour les bénéficiaires de la protection internationale.

L'OFII devrait néanmoins conserver la possibilité de mettre fin à ce versement, pendant la période d'état d'urgence sanitaire, dans les cas prévus par les articles L. 744-7 et L. 744-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en cas de comportement violent ou de manquement grave au règlement du lieu d'hébergement par exemple.

Le rapporteur ne peut que se féliciter de cette disposition destinée à éviter de placer les demandeurs d'asile dans une situation de grande précarité.

Il partage toutefois l'avis du Conseil d'État sur l'intérêt d'inscrire cette disposition directement dans la loi, qui « *présenterait un avantage déterminant au regard de ses objectifs et en termes de bonne administration* » <sup>(1)</sup>.

## **J. LA PROLONGATION DE CERTAINS CONTRATS PAR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS À CARACTÈRE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS À CARACTÈRE SCIENTIFIQUE, CULTUREL ET PROFESSIONNEL**

Le **g du 2° du I** de l'article 1<sup>er</sup> vise à permettre aux établissements publics assurant une mission d'enseignement supérieur ou de recherche de prolonger, dans la limite de la durée de l'état d'urgence sanitaire, les contrats à durée déterminée des personnels recrutés sur des activités de recherche ou d'enseignement qui sont arrivés à échéance pendant cette période et ont été directement affectés par celle-ci. Il s'agit que les bénéficiaires de ces contrats – contrats doctoraux, post-doc, contrats de certaines catégories d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) – ne soient pas pénalisés par la crise sanitaire.

Quelque 45 000 contractuels – plus de 22 000 doctorants et plus de 23 000 post-doc et autres chercheurs, ingénieurs et techniciens – sont employés par les établissements publics à caractère scientifique et technologique et les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Le rôle de ces personnels est crucial pour les activités de recherche des laboratoires, qui ont été interrompues durant la période de confinement, en particulier dans les domaines des sciences humaines, expérimentales ou du vivant.

À l'heure où les établissements vont reprendre leurs activités, les bénéficiaires de ces contrats doivent pouvoir terminer leurs travaux ou leurs enseignements et continuer à être rémunérés. Les doctorants doivent notamment pouvoir achever leur thèse et obtenir leur doctorat et les post-doc être en mesure de livrer les projets de recherche aux organismes financeurs.

---

(1) Conseil d'État, avis sur un projet de loi portant diverses dispositions urgentes, 4 mai 2020.

Aux termes des dispositions législatives en vigueur, les quelques milliers de contrats arrivés à échéance pendant cette période ne peuvent être prolongés. Le dispositif proposé vise à donner aux établissements publics employeurs la possibilité de le faire, au besoin de manière rétroactive au 24 mars dernier.

L'habilitation demandée porte sur :

– l'article L. 412-2 du code de la recherche, en application duquel le décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 permet aux établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche de conclure des contrats doctoraux ;

– la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, en application de laquelle sont notamment conclus les contrats ayant pour objet une activité ou un travail de recherche, post-doc, ingénieurs et techniciens contractuels, souvent recrutés dans des branches d'activité fortement concurrentielles.

Il est expressément précisé que la durée de cette prolongation ne peut excéder celle de la période de l'état d'urgence sanitaire, et s'applique sans préjudice du régime de droit commun quant au nombre et à la durée de renouvellement ou de prolongation de ces contrats.

Pour mémoire, ces contrats ont une durée maximale de trois ans, sous réserve de deux possibilités de prolongation d'une durée maximale d'un an et d'une possibilité de prorogation pour motif familial ou de santé d'une durée maximale d'un an qui peuvent au total porter la durée de ce contrat jusqu'à un maximum de six ans.

#### **K. LA MODIFICATION DE LA RÉGLEMENTATION, DE LA DURÉE ET DE L'ORGANISATION DES COMPÉTITIONS ET DES SAISONS SPORTIVES 2019/2020 ET 2020/2021, LA MODIFICATION ET L'ADAPTATION DES COMPÉTENCES ET POUVOIRS DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES ET DES LIGUES PROFESSIONNELLES À CETTE FIN ET LA MODIFICATION DU RÉGIME APPLICABLE AUX CONTRATS DES SPORTIFS ET ENTRAÎNEURS PROFESSIONNELS**

Le **i du 2° du I** de l'article 1<sup>er</sup> vise à donner au Gouvernement la capacité juridique de prendre des dispositions qui relèvent du domaine de la loi afin d'apporter au droit du sport les adaptations rendues nécessaires par l'impact de l'épidémie de covid-19. L'habilitation à légiférer dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution porte sur : « *la réglementation de la durée et de l'organisation des compétitions et des saisons sportives 2019/2020 et 2020/2021* », « *les compétences et pouvoirs des fédérations sportives et des ligues professionnelles* » et « *le régime applicable aux contrats des sportifs et entraîneurs professionnels* ».

## 1. Une demande d'habilitation motivée par une crise sanitaire inédite exposant les milieux sportifs aux risques d'une désorganisation

Face au péril d'un virus dont la diffusion comportait des risques de contagion et de mortalité incontrôlables en l'état des sciences, les pouvoirs publics ont résolu, depuis le 17 mars 2020, de protéger la population française par l'établissement d'un vaste confinement. Comme dans d'autres activités de la vie économique et sociale de la Nation, le secteur du sport – pris dans son acception la plus large – doit affronter une crise d'une ampleur et d'une violence sans précédent.

L'effet le plus visible des restrictions imposées par l'épidémie du covid-19 et l'état d'urgence sanitaire est aujourd'hui la paralysie de la pratique sportive même, au niveau amateur comme professionnel. Cette situation présente évidemment un coût économique. Au-delà, elle comporte des implications plus institutionnelles et juridiques dont il importe de ne pas méconnaître la portée.

### *a. Un ajournement des championnats et compétitions lourd d'incertitudes pour la situation sportive des clubs*

Par convention, le calendrier des rencontres disputées dans le cadre des championnats ou des compétitions s'étire, selon les disciplines, du début des mois d'août ou septembre de l'année N-1 à la fin du mois de juin de l'année N.

En conséquence de l'épidémie de covid-19 et dans le respect des mesures restrictives adoptées sous le régime de l'état d'urgence sanitaire <sup>(1)</sup>, les fédérations sportives et, selon le cas, les ligues professionnelles, ont repoussé puis ajourné la tenue des rencontres et épreuves prévues au second trimestre 2020.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-après, les positions prises par les instances sportives quant à l'organisation de la fin de la saison 2019-2020 varient : les décisions vont de la suspension à la clôture pure et simple en passant par le report des compétitions en septembre (à l'exemple prise par ASO pour la tenue du Tour de France 2020).

#### DÉCISIONS DE QUELQUES FÉDÉRATIONS ET LIGUES PROFESSIONNELLES QUANT À LA POURSUITE DE LA SAISON SPORTIVE 2019-2020

Discipline	Décisions	Date	Date de reprise éventuelle
Basketball <sup>(2)</sup>	Suspension des compétitions	15/04/2020	Saison 2019/2020 : septembre 2020
Cyclisme <sup>(3)</sup>	Suspension des épreuves UCI	05/05/2020	12-16 août 2020 : Critérium du Dauphiné

(1) Article 2 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ; décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (article 8).

(2) Réunion du Comité directeur de la Ligue nationale de basket du 15 avril 2020 (<https://s.lnb.fr/file/202004/2020-rd-comite-directeur-15042020.pdf>).

(3) Cf. calendrier et communiqué de l'Union cycliste internationale (UCI) : <https://www.lncpro.fr/article/5/dermieres-actus/cyclisme-paris-roubaix-fred-vdb-63/actualites-!/>

Discipline	Décisions	Date	Date de reprise éventuelle
<b>Handball</b> <sup>(1)</sup>	Arrêt du championnat	14/04/2020	Saison 2020-2021 : n/a
<b>Football</b> <sup>(2)</sup>	Arrêt du championnat	30/04/2020	Saison 2020-2021 : n/a
<b>Rugby</b> <sup>(3)</sup>	Arrêt du championnat	30/04/2020	Saison 2020/2021 : septembre 2020
<b>Volley-ball</b> <sup>(4)</sup>	Arrêt du championnat	10/04/2020	Saison 2020/2021 : n/a

Source : Direction des sports (ministère des sports)

Or, la suspension prolongée du cours des compétitions et épreuves sportives rend peu vraisemblable la reprise de la saison sportive 2019-2020.

Suivant les disciplines, cette impossibilité pratique tient, en premier lieu, au nombre des rencontres restant à organiser dans un calendrier qui, dans les cas les plus favorables, s'étendrait jusqu'au 30 juin 2020. La crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 ampute de fait la majeure partie de la seconde moitié de la saison sportive 2019-2020.

En second lieu, il convient de considérer l'imbrication croissante des compétitions nationales, continentales et internationales, lesquels forment désormais un « cycle » sportif.

En dernier lieu, la stratégie nationale de déconfinement présentée au Parlement par le Premier ministre <sup>(5)</sup> comprend un calendrier et des restrictions peu propices à la reprise de la saison sportive 2019-2020. Ces contraintes valent à la fois pour les sports collectifs et les sports individuels.

(1) Réunion du Comité directeur de la Ligue nationale de hand (LNH) du 14 avril 2020 (<https://www.lnh.fr/lnh/news/2020-04-14/perspectives-de-reprise-handball-professionnel>).

(2) Réunion du Conseil d'administration de la Ligue de football professionnel (LFP) du 30 avril 2020 (<https://www.lfp.fr/Articles/COMMUNIQUÉS/2020/04/30/communique-de-la-lfp>).

(3) Réunion du Bureau de la Ligue nationale de rugby et des présidents de clubs de TOP 14 et de PRO D2 du 30 avril 2020 ([https://www.lnr.fr/sites/default/files/communique\\_-\\_coronavirus\\_-\\_point\\_d\\_etape\\_suite\\_a\\_la\\_reunion\\_du\\_bureau\\_de\\_la\\_lnr\\_et\\_des\\_presidents\\_de\\_clubs\\_de\\_top\\_14\\_et\\_de\\_pro\\_d2.pdf](https://www.lnr.fr/sites/default/files/communique_-_coronavirus_-_point_d_etape_suite_a_la_reunion_du_bureau_de_la_lnr_et_des_presidents_de_clubs_de_top_14_et_de_pro_d2.pdf)).

(4) Réunion du Comité directeur de la Ligue nationale de Volley du 10 avril 2020 (<http://www.lnv.fr/actualites/3103/arret-des-competitions-de-volley-pro.html>).

(5) Voir la déclaration du Gouvernement relative à la stratégie nationale du plan de déconfinement dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19, suivie d'un débat et d'un vote au cours de la séance publique de l'Assemblée nationale du mardi 28 avril 2020.

### Calendrier et lignes directrices de la stratégie nationale de déconfinement

Suivant la déclaration du Premier ministre à l'Assemblée nationale le 28 avril 2020, la stratégie nationale de déconfinement prévoit, à compter du 11 mai et jusqu'au 2 juin 2020 :

- la possibilité d'une reprise des activités sportives individuelles à l'extérieur, sous réserve du respect des règles de distanciation physique ;
- l'interdiction de la pratique des sports collectifs et de contact, ainsi qu'activités collectives en milieu confiné (salles de sport, gymnase, terrains couverts, etc.) ;

En l'état, la stratégie nationale de déconfinement comporte également :

- l'interdiction des manifestations sportives (jusqu'en septembre 2020), ainsi que des grandes manifestations faisant l'objet d'une autorisation préfectorale et qui rassemblent plus de 5 000 participants ;
- la fin de la saison sportive 2019-2020 pour les sports professionnels (jusqu'en septembre 2020) ;
- l'impossibilité d'accéder aux plages (jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2020).

*Source : Commission spéciale.*

Le primat accordé à la préservation de la santé publique a conduit la ministre des sports à préciser depuis lors que le Gouvernement privilégiait une reprise individuelle pour les athlètes de haut niveau et les sportifs professionnels <sup>(1)</sup>. **Cette position revient à écarter toute dérogation aux principes valables pour l'ensemble des sportifs à partir du 11 juin ; elle s'inscrit dans la ligne directrice fixée par le Premier ministre et tendant à la fin de la saison sportive 2019-2020 pour les sports professionnels.**

Cela étant, la mise en œuvre de la stratégie nationale de déconfinement n'exclut pas en soi tout à fait l'organisation de rencontres sportives, entre la fin juillet et le début septembre 2020. Cette possibilité dépendrait des choix faits par les organisateurs en fonction de « l'économie » de leurs disciplines et, surtout, de leur capacité à respecter l'interdiction de rassemblements supérieurs à 5 000 personnes. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur au stade de la rédaction du présent rapport, même si cette hypothèse apparaît de moins en moins probable, elle fait l'objet de quelques échanges entre le ministère des Sports et certaines fédérations.

Elle suppose également de déterminer dans quelle saison s'inscrivent ces rencontres et épreuves, ce qui pose nécessairement la question de l'organisation d'une phase transitoire entre les saisons sportives 2019/2020 et 2020/2021.

---

(1) Audition, en visioconférence, de Mme Roxana Maracineanu, ministre des sports, par la commission des affaires culturelles et de l'éducation, au cours de sa réunion du jeudi 30 avril 2020.

***b. Des risques d'insécurité juridique préjudiciables à la continuité de la vie sportive***

Certes, la pratique des disciplines repose au quotidien sur l'engagement des associations et de leurs membres, ainsi que sur l'initiative privée. Néanmoins l'organisation du sport et des compétitions en France procède aujourd'hui d'un corpus de plus en plus étendu de normes juridiques établies par l'État, ainsi que par ses délégataires : les fédérations et, suivant le choix des milieux sportifs, les ligues professionnelles.

Ce qui s'assimile à un « État de droit sportif » apparaît aujourd'hui déstabilisé sur deux plans dans les circonstances de l'épidémie de coronavirus et de la proclamation de l'état d'urgence sanitaire. Cette déstabilisation constitue, au plan juridique, la conséquence même du report ou de l'annulation des championnats et des compétitions pour la saison 2019-2020.

***i. Des décisions d'organisation relatives à la clôture de la saison 2019-2020 contestées***

Pour de nombreuses disciplines, se pose en effet la question d'une évolution des règles qui déterminent l'arrêt du classement du championnat et, partant, l'accès à une division supérieure ou la relégation à un niveau inférieur. Il en va également de la participation éventuelle à des phases de qualification ou de l'accès direct à des compétitions internationales.

Le sort des clubs amateurs et professionnels repose d'ordinaire sur l'application des dispositions contenues dans les règlements des fédérations et ligues professionnelles relatives à la composition des championnats et aux critères de participation aux compétitions. Or, sous réserve d'une évaluation précise, rien n'assure que la survenue d'une épidémie et les sujétions dictées par un état d'urgence sanitaire entraînent dans leurs prévisions et que des procédures spécifiques aient été prévues dans l'hypothèse d'une suspension ou d'une clôture avant le terme pour ces circonstances inédites.

En raison des enjeux financiers et sportifs qui les entourent, les décisions prises par les fédérations et les ligues professionnelles quant à l'achèvement prématuré de la saison 2019-2020 cristallisent des critiques plus ou moins vives. Dans certaines disciplines, des clubs s'engagent même dans une remise en cause des classements arrêtés dans le cadre d'actions devant les instances arbitrales, voire devant la justice administrative.

Certes, en dehors des déclarations à la presse, votre Rapporteur ne dispose pas à ce stade aucun aperçu fiable du nombre des recours effectifs. En revanche, l'évolution des saisines du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) peut fournir l'indice du développement d'un contentieux potentiellement significatif en cas d'échec des médiations.

D'après les chiffres communiqués à Votre rapporteur, au 7 mai 2020, le CNOSF avait reçu 32 demandes de conciliation à l'encontre des décisions prises par les fédérations et ligues professionnelles d'arrêter les compétitions et de décider des modalités d'accession et de rétrogradations pour la saison à venir. Parmi celles-ci, on dénombre deux demandes émanant de collectifs de clubs, l'effectif total des clubs requérants s'élevant ainsi à 98 (toutes disciplines confondues) ; trois de ces demandes portent sur des compétitions professionnelles.

ii. Des engagements contractuels fragilisés pour les sportifs et entraîneurs professionnels ?

Au-delà des rapports économiques entre clubs, fédérations et diffuseurs des compétitions, la crise sanitaire tend également à remettre en cause ou à compliquer l'exécution des contrats de travail conclus entre les associations et sociétés sportives d'une part et, d'autre part, les sportifs et les entraîneurs professionnels qu'ils salarient.

Dans un souci d'équité sportive autant que de protection des individus, la loi encadre en effet la durée des engagements pris à l'égard des clubs : en l'occurrence, elle fixe une période minimale et une période maximale pendant laquelle les sportifs et entraîneurs professionnels offrent leurs services de manière exclusive <sup>(1)</sup>.

Or, dans le cadre fixé par la loi, l'arrêt prématuré de la saison sportive 2019/2020 et une possible reprise tardive des championnats et compétitions recèlent deux écueils :

– d'une part, l'impossibilité pour les sportifs et entraîneurs de maintenir leur engagement auprès de leur club en cas d'expiration de leur contrat de travail ou de dépassement des durées fixées par le code du sport ;

– d'autre part, une incertitude pour les clubs quant aux effectifs dont ils pourraient disposer dans l'intersaison, ainsi que pour disputer, en dehors des championnats nationaux clos, des compétitions reportées et pouvant être disputées sous réserve de la situation sanitaire.

Ainsi que le relève l'étude d'impact fournie à l'appui du projet de loi, cette question se pose notamment pour les clubs engagés dans les compétitions continentales et internationales. L'instabilité des effectifs se révèle quoi qu'il en soit problématique au regard de l'objectif d'équité sportive <sup>(2)</sup>.

---

(1) Cf. *infra pp.* 58-59.

(2) *Étude d'impact sur le projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19* (NOR : PRMX2009367L/Bleue-1), pp. 54-57, mai 2020.

## 2. Un fondement législatif à des adaptations du droit du sport transitoires en vue d'une reprise des activités sportives

Afin de remédier aux perturbations occasionnées par la crise sanitaire dans l'organisation des saisons sportives, l'alinéa 24 de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi porte un dispositif d'habilitation à légiférer somme toute classique.

Se plaçant dans le cadre assigné par l'article 38 de la Constitution, l'alinéa 1<sup>er</sup> propose de donner au Gouvernement la capacité de prendre des mesures relevant du domaine de la loi en des matières circonscrites (définies par l'alinéa 23) et pour une période limitée, en l'espèce six mois. Il précise que les ordonnances pourront s'appliquer aux collectivités d'outre-mer relevant de l'article 72-3 de la Constitution, en vertu du principe de l'identité législative. L'alinéa 41 prévoit en dernier lieu, pour chacune des ordonnances prises en vertu de l'habilitation conférée par le présent texte, le dépôt d'un projet de loi de ratification dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

En revanche, l'alinéa 40 dispense le Gouvernement de toute consultation obligatoire qu'il devrait réaliser aux termes d'une disposition législative ou réglementaire afin d'élaborer les projets d'ordonnances.

Ainsi que le souligne le Conseil d'État dans son avis <sup>(1)</sup>, la première loi d'urgence du 23 mars 2020 ménageait déjà une telle faculté <sup>(2)</sup>. La dispense de consultation peut être considérée comme un choix en opportunité, justifiable par les possibles obstacles à leur déroulement en des temps utiles dans le contexte de la crise sanitaire.

Toutefois, on relèvera que suivant la recommandation du Conseil d'État, *« cette dispense générale de consultations ne vaut évidemment pas interdiction et que, en opportunité, certaines consultations ou concertations devront néanmoins être faites pour assurer la pertinence et l'acceptabilité des dispositions incluses dans les ordonnances. Tel est le cas, en particulier, des mesures intéressant directement le mouvement sportif (organisation des compétitions et des saisons sportives 2019/2020 et 2020/2021 [...] »*.

Le ministère des sports semble percevoir tout à fait cette nécessité. D'après les éléments d'information disponibles, les échanges réguliers auxquels donnent lieu la gestion de la crise sanitaire offrent par ailleurs un cadre efficace en pratique pour un recueil des points de vue exprimés par les acteurs du monde sportif. C'est la raison pour laquelle, objectivement, toute modification de la demande d'habilitation tendant à associer un organisme déterminé du mouvement sportif s'avère inopportune et superflue.

De fait, les attentes du sport amateur et du sport professionnel recouvrent assez largement les trois objectifs de l'habilitation demandée par le Gouvernement.

---

(1) Conseil d'État, Commission permanente, Avis sur un projet de loi portant diverses dispositions urgentes (NOR : PRMX2009367L/Verte-2- avis n° 400060), pp. 3-4, point 10, mai 2020.

(2) Il de 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. Des mesures nécessaires pour l'organisation d'une période intermédiaire entre deux saisons sportives***

En premier lieu, l'habilitation donnée au Gouvernement de légiférer par ordonnances porte sur la modification de « *la réglementation, de la durée et de l'organisation des compétitions et des saisons sportives 2019/2020 et 2020/2021* ».

En l'état du droit, la fixation des principes régissant cette matière relève presque exclusivement de la compétence des fédérations et ligues sportives disposant de la compétence d'instances organisatrice de leur(s) discipline(s).

Le titre III du livre III de la partie législative du code du sport <sup>(1)</sup> consacré aux « *Manifestations sportives* » ne prescrit pour l'essentiel que des principes et règles nécessaires à la tenue des compétitions et rencontres sur le plan de la sécurité publique, ainsi qu'à l'exploitation commerciale des compétitions <sup>(2)</sup>. Ses articles établissent également le régime d'autorisation et de déclaration applicable aux personnes organisatrices n'appartenant pas à la catégorie des fédérations et des ligues ; ils imposent en outre la souscription d'une assurance pour la tenue de ce type d'événements.

Ainsi que le souligne l'étude d'impact accompagnant le présent projet de loi, la seule véritable disposition susceptible de réglementer le déroulement même des compétitions et championnats se trouve à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 222-2-4 du code du sport : posant une règle spécifique dans l'exécution des contrats des sportifs professionnels, cette disposition précise que la durée des compétitions sportives est de douze mois.

Dès lors il ne paraît inutile, ni hors de propos que les ordonnances édictent des règles transitoires en ce qui concerne la durée des saisons et des compétitions sportives. D'après les informations communiquées à Votre rapporteur, le Gouvernement semble vouloir créer un cadre qui, dérogeant de manière temporaire au principe de l'annualité des saisons sportives consacrée par l'article L. 222-2-4 du code du sport, permettrait de prendre des dispositions susceptibles de répondre à deux besoins :

– d'une part, prendre acte et tirer les conséquences de la clôture prématurée de la saison sportive 2019/2020 et, sous réserve d'une évolution des exigences de sécurité sanitaire, organiser la tenue d'ultimes rencontres figurant au calendrier national ou international de certaines disciplines ;

– d'autre part, ménager la possibilité d'une ouverture plus tardive de la saison sportive 2020/2021 et, ainsi, rendre possible au plan juridique la tenue de championnats et compétitions de fait écourtés.

---

(1) Articles L. 330-1 à L. 333-9 du code du sport.

(2) Par le biais des diffusions dans les médias télévisuels, radiophoniques, électroniques, ainsi que le droit de retranscription d'informations par les journalistes ou sociétés de presse.

Il convient toutefois de remarquer que l'organisation des saisons et des compétitions sportives de nombreuses disciplines demeure tributaire du calendrier établi par les instances européennes et internationales auxquelles les fédérations et ligues appartiennent. Les instances organisatrices du sport français doivent ainsi tenir compte du déroulement des compétitions internationales et des procédures de qualification que doivent suivre les sportifs et clubs nationaux, ainsi que les équipes de France.

Il s'agit là d'une contrainte avec laquelle les pouvoirs publics devront nécessairement composer, tant au stade de l'élaboration des ordonnances que de leur ratification.

***b. Des fédérations et ligues professionnelles à conforter dans leur statut d'instances organisatrices des sports***

En deuxième lieu, le Gouvernement demande au Parlement de l'autoriser à modifier ou à adapter, par voie d'ordonnances, les compétences et pouvoirs dont disposent les fédérations et ligues s'agissant de l'organisation des saisons sportives 2019/2020 et 2020/2021.

En l'état du droit, la fixation de la date des manifestations et des rencontres ayant pour aboutissement la délivrance d'un titre relève de la compétence des fédérations et ligues sportives. Rappelons qu'en vertu de l'article L. 131-1 du code du sport, ces dernières « *ont pour objet l'organisation de la pratique d'une ou plusieurs disciplines sportives* ». L'article L. 131-14 du même code précise quant à lui que les fédérations exercent leur mission par délégation du ministre chargé des sports.

Dans le champ de compétence des fédérations délégataires, entre notamment l'organisation « *des compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux* »<sup>(1)</sup>. En conséquence, l'article L. 131-16 du code du sport leur accorde le pouvoir d'édicter « *les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leur licenciés* ».

Dans la définition des règles relatives aux contrats de travail des sportifs professionnels, l'article L. 222-2-4 du code du sport précise que « *les dates de début et de fin de la saison sportive sont arrêtées par le règlement de la fédération sportive ou, le cas échéant, de la ligue professionnelle* ».

### **Les instances organisatrices du sport en France : l'exemple du football**

Ainsi que le rappellent ses statuts <sup>(1)</sup>, **la Fédération française de football (FFF)** constitue une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 <sup>(2)</sup>, reconnue d'utilité publique par décret du 4 décembre 1922 et chargée d'une mission de service public déléguée par l'État.

Cette dernière consiste en l'occurrence à « *organiser, développer et contrôler l'enseignement et la pratique du football, sous toutes ses formes [...], en France, sur le territoire métropolitain et dans les départements et territoires d'outre-mer* ». En cette qualité, **il lui appartient d'établir le règlement des championnats et compétitions (la coupe de France et la coupe de la Ligue) de football entre les associations sportives et clubs ressortant de sa juridiction, à savoir les clubs dits « amateurs »**. Ces règlements définissent les conditions dans lesquelles doivent se dérouler les rencontres, ce qui conduit la FFF à fixer un calendrier, des jours et horaires de principe pour leur tenue.

**L'organisation des championnats de France de football opposant les « équipes premières » qui possèdent le statut professionnel (ligue 1 et ligue 2) relève de la Ligue de football professionnel (LFP).**

*Source : Commission spéciale*

En réalité, le présent projet de loi tend à garantir la capacité juridique des fédérations et des ligues professionnelles à prendre des dispositions exceptionnelles avec une finalité : le règlement des problèmes soulevés, au plan sportif, par la suspension puis la clôture de la saison 2019-2020, ainsi que par le lancement différé de la saison 2020-2021.

Comme indiqué précédemment, depuis quelques semaines, les dispositions prises par les fédérations suscitent des contestations plus ou moins vives susceptibles d'aboutir à des procédures précontentieuses <sup>(3)</sup>.

Sans ouvrir la voie à l'adoption d'un texte revêtant formellement le caractère d'une loi de validation, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi s'inscrit dans une logique assez analogue.

D'une part, il tend à fournir un fondement juridique supplémentaire aux décisions prises par les fédérations et ligues professionnelles dans l'organisation des championnats et compétitions afin de tirer les conséquences de l'impossibilité pratique de poursuivre les saisons sportives. D'autre part, on notera qu'en vertu du premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, les mesures prises par voie d'ordonnance peuvent revêtir une portée rétroactive : en l'occurrence, le texte prévoit la possibilité qu'elles entrent en vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020, soit la date de la mise en place de l'état d'urgence sanitaire <sup>(4)</sup>.

(1) [https://www.fff.fr/static/uploads/media/cms\\_pdf/0003/51/7e683887bee5bb979da1d44bd710cddc0b0d64c2.pdf](https://www.fff.fr/static/uploads/media/cms_pdf/0003/51/7e683887bee5bb979da1d44bd710cddc0b0d64c2.pdf)

(2) Fondée le 7 avril 1919, la Fédération française de football succède au Comité français interfédéral créé en 1906.

(3) Cf. supra pp. 51-52.

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

Dès lors, l'habilitation demandée par le Gouvernement paraît de nature à répondre à des besoins de sécurisation juridique. Elle s'inscrit dans une logique analogue à celle qui sous-tend les allègements et adaptations apportés par plusieurs ordonnances déjà publiées au cadre dans lesquelles les fédérations et ligues professionnelles assument leurs obligations et exercent leurs compétences <sup>(1)</sup>.

En soi, cette intervention ne paraît pas disproportionnée au regard de son objectif : les fédérations agissent dans le cadre d'une délégation de service public et où la crise causée par l'épidémie de covid-19 crée des circonstances exceptionnelles.

On soulignera du reste que le fondement juridique procuré aux décisions des fédérations et ligues, même de manière rétroactive, ne prive pas les personnes pour lesquelles elles font grief d'un recours devant les juridictions administratives. Dans le cadre d'une telle procédure, les mesures pourraient faire l'objet d'un contrôle de proportionnalité, voire donner lieu à l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité.

### ***c. Des dispositions d'ordre public relatives à certains contrats de travail appelant des tempéraments***

En dernier lieu, entre dans le champ de l'habilitation demandée par le Gouvernement au présent alinéa la modification du « régime applicable aux contrats des sportifs et entraîneurs professionnels ».

Le statut salarial des sportifs découle aujourd'hui des dispositions du chapitre II du livre II de la partie législative du code du sport <sup>(2)</sup>. En vertu de l'article L. 222-2 du code du sport, ces règles s'appliquent aux sportifs professionnels salariés et aux entraîneurs professionnels salariés.

S'il admet l'application du droit commun des contrats de travail, le code du sport écarte un certain nombre de règles notamment relatives aux contrats à durée déterminée <sup>(3)</sup> ou leur confère un caractère facultatif. Il encadre de manière spécifique la relation contractuelle existant entre d'une part les sportifs et

---

(1) Cf. ordonnances n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, n° 2020-321 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles de réunion et de délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales et entités dépourvues de personnalité morale de droit privé en raison de l'épidémie de covid-19 et n° 2020-318 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles relatives à l'établissement, l'arrêt, l'audit, la revue, l'approbation et la publication des comptes et des autres documents et informations que les personnes morales et entités dépourvues de personnalité morale de droit privé sont tenues de déposer ou publier dans le contexte de l'épidémie de covid-19.

(2) Articles L. 222-2-1 à L. 222-2-10 du code du sport.

(3) Ainsi, l'article L. 222-2-1 du code du sport écarte l'application des dispositions du code du travail : affirmant que le contrat à durée indéterminée (CDI) constitue le contrat de principe des relations de travail ; prescrivant les conditions de formation, d'exécution, de renouvellement, de succession et de ruptures du contrat de travail à durée indéterminée (CDD) ; organisant l'information des titulaires de CDD, leur accès à la formation professionnelle ; prévoyant les circonstances d'une requalification des CDD en CDI, ainsi que les sanctions pénales applicables en cas de violation ou méconnaissance des dispositions du code du travail.

entraîneurs professionnels et, d'autre part, les associations et clubs sportifs, ainsi que les fédérations et ligues.

Ce régime vise à tenir compte de la spécificité des carrières individuelles, des caractéristiques propres à l'économie du sport, ainsi que de l'objectif d'équité sportive entre les participants aux championnats et compétitions. Il comporte pour principes essentiels :

– la conclusion de contrats à durée déterminée, dont la durée ne peut être inférieure à celle de la saison sportive (article L. 222-2-3 du code du sport) : le code du sport rend licite leur renouvellement et donne la possibilité de signer des conventions engageant les sportifs et entraîneurs professionnels pour une durée maximale de cinq ans <sup>(1)</sup> ;

– la nécessaire concordance entre la durée des contrats signés et la durée de la saison sportive, fixée par la loi à douze mois (article L. 222-2-4 du code du sport).

Dans ces conditions, les mesures prises dans le cadre des ordonnances envisagées par le Gouvernement pourraient consister exclusivement à introduire les tempéraments appropriés à cette dernière disposition d'ordre public.

Comme expliqué précédemment, la paralysie engendrée par la diffusion du covid-19, ainsi que les nécessaires restrictions dictées par l'état d'urgence sanitaire, ont précipité la fin de la saison sportive 2019/2020. La persistance d'un risque épidémique et les options retenues dans le cadre de la stratégie nationale de déconfinement comportent aujourd'hui une part d'incertitude <sup>(2)</sup>.

Or, les dérogations admises par le code du sport quant à la durée des contrats des sportifs et des entraîneurs professionnels ne paraissent pas nécessairement suffisantes afin d'appréhender toutes les situations induites par la désorganisation des calendriers sportifs.

En l'occurrence, l'article L. 222-2-4 admet la possibilité d'un contrat signé en cours de saison et, par conséquent, d'une durée inférieure à douze mois, sous réserve des conditions et hypothèses suivantes :

– premièrement, que le contrat signé coure au minimum jusqu'au terme de la saison sportive ;

– deuxièmement, que le contrat vise à assurer le remplacement d'un sportif ou d'un entraîneur professionnel en cas d'absence du sportif ou de l'entraîneur ou de suspension de son contrat de travail ;

---

(1) *Excepté pour les contrats liant les sportifs professionnels à un centre de formation (article L. 222-2-4 du code du sport).*

(2) Cf. *supra* p. 50.

– troisièmement, que le contrat ait pour finalité le remplacement d'un sportif ou d'un entraîneur professionnel mis à la disposition de la fédération sportive délégataire intéressée en qualité de membre d'une équipe de France.

L'article exige en outre la signature d'une convention ou d'un accord collectif national ou, à défaut, l'existence d'une disposition expresse du règlement des fédérations sportives ou des ligues professionnelles compétentes.

Devant les incertitudes qui entourent la date exacte du lancement de la nouvelle saison sportive et suivant l'analyse de l'étude d'impact, les mesures prises sur le fondement de l'habilitation demandée par le Gouvernement pourraient consister en des dispositions qui, de manière temporaire, autoriseraient :

– un allongement de la durée des contrats conclus afin de permettre, le cas échéant, le maintien des sportifs et entraîneurs professionnels dans les effectifs des clubs au-delà de la date initialement prévue pour la fin de l'engagement de ces derniers et des limites fixées par la loi (par exemple, l'échéance de cinq années retenue pour un contrat par l'article L. 222-2-4 du code du sport) ;

– une désynchronisation entre la durée des contrats et celle de la saison sportive, notamment dans l'hypothèse d'une date de reprise des championnats et compétitions de la saison 2020-2021 qui contraindrait à conclure des contrats de travail pour une période inférieure à douze mois.

En soi, de telles modifications ne semblent pas contrevenir aux principes dégagés par le Conseil constitutionnel aux fins de protection de la liberté contractuelle et des conventions légalement formées.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État ne formule aucune observation sur ce point<sup>(1)</sup>. Mais l'on peut estimer, suivant le raisonnement développé par l'étude d'impact que « [...] *l'allongement de la durée de contrat ne contrarierait pas la liberté contractuelle des parties, puisqu'elle ne priverait pas un sportif professionnel salarié de s'engager avec un futur club employeur avec lequel il aurait déjà signé une promesse d'embauche dont l'effectivité serait prévue avant la fin éventuelle de la saison 2019-2020 prorogée. Il leur appartiendrait en conséquence de signer un avenant permettant de concilier la fin de l'ancien contrat et le début du nouveau.* »<sup>(2)</sup>

Dès lors que la demande d'habilitation présentée paraît de nature à prendre des mesures circonscrites, propres à garantir la continuité et la sécurité juridique de la vie sportive, votre Rapporteur recommande l'adoption du dispositif issu des travaux de la commission spéciale.

---

(1) Conseil d'État, Commission permanente, Avis sur un projet de loi portant diverses dispositions urgentes (NOR : PRMX2009367L/Verte-2- avis n° 400060), p. 9, point 22, mai 2020.

(2) Étude d'impact sur le projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 (NOR : PRMX2009367L/Bleue-1), pp. 54-57, mai 2020.

## **L. L'ADAPTATION DES RÈGLES DE COMPÉTENCE ENTRE ASSEMBLÉES GÉNÉRALES ET ORGANES DIRIGEANTS DES FÉDÉRATIONS DES CHASSEURS**

### **1. Le droit en vigueur**

Outre les compétences communément dévolues aux assemblées générales de toute association, le titre II du livre IV du code de l'environnement, relatif à la chasse, confie aux assemblées générales des fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs les missions suivantes :

– l'adoption de leurs statuts, en application de l'article L. 421-9, conformément à un modèle établi par arrêté ;

– la fixation des montants des cotisations annuelles dues par leurs adhérents, en application de l'article L. 421-8 ;

– la fixation du montant de la contribution par animal tiré destinée à financer l'indemnisation et la prévention des dégâts de grand gibier, en application de l'article L. 426-5 ;

– le cas échéant, la délibération, en application de l'article L. 421-9-1 <sup>(1)</sup>, lorsque le commissaire aux comptes relève des faits de nature à compromettre la continuité du fonctionnement de l'association.

S'agissant de la Fédération nationale des chasseurs (FNC), l'article L. 421-14 du code de l'environnement prévoit que son assemblée générale doit déterminer les montants nationaux minimums des cotisations dues aux fédérations départementales par leurs adhérents. L'article L. 421-15 du même code permet à son assemblée générale d'adopter ses statuts conformément à un modèle établi par arrêté.

Enfin, dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les articles L. 429-30 et L. 429-31 du même code confient aux assemblées générales des fonds départementaux d'indemnisation des dégâts de sanglier le soin de fixer le montant de la contribution versée annuellement par leurs adhérents ainsi que, le cas échéant, les montants des éventuelles contributions complémentaires nécessaires à la couverture des dépenses du fonds.

### **2. Les dispositions du projet de loi**

Le *j* du 2° du I de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi habilite le Gouvernement, dans un délai de six mois, à légiférer par voie d'ordonnance pour adapter les règles

---

(1) Et de l'article L. 612-3 du code de commerce.

de compétence entre assemblées générales et organes dirigeants des fédérations des chasseurs pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire.

Si l'assemblée générale de la FNC s'est tenue le 5 mars 2019, l'épidémie de covid-19 empêche la tenue physique des assemblées générales des fédérations départementales des chasseurs. Au regard du nombre d'adhérents de ces fédérations (compris entre 1 000 et 30 000) et de la capacité limitée de certains adhérents à accéder à des moyens de participation dématérialisée, l'étude d'impact du présent projet de loi indique par ailleurs que l'organisation dématérialisée de ces assemblées générales est difficilement possible. Ces éléments ont conduit le Gouvernement à proposer de transférer aux organes dirigeants des fédérations des chasseurs certaines compétences dévolues par la loi à leurs assemblées générales.

En pratique, il ressort des informations transmises par le Gouvernement que l'ordonnance prise en application du *j* du 2° du I de l'article 1<sup>er</sup> permettra aux conseils d'administration des fédérations départementales des chasseurs, dont aucune n'a pu tenir son assemblée générale depuis la mise en place du confinement le 17 mars 2020 :

– d'adopter leurs statuts, suite à la publication de l'arrêté du 11 février 2020 portant modèle de statuts des fédérations départementales des chasseurs, afin de tenir compte de l'évolution de leurs missions prévue par la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 <sup>(1)</sup> ;

– de fixer les montants des cotisations annuelles dues par leurs adhérents ;

– de fixer le montant de la contribution versée par animal tiré finançant l'indemnisation et la prévention des dégâts de grand gibier.

Ces aménagements permettront, d'une part, à la réforme de la chasse prévue par la loi du 24 juillet 2019 d'entrer pleinement en vigueur et, d'autre part, à la saison de chasse de débuter le 1<sup>er</sup> juin 2020. L'entrée en vigueur des dispositions de cette ordonnance pourra être rétroactive à compter du 12 mars 2020, ce que le Gouvernement, dans l'étude d'impact, considère comme nécessaire au regard du calendrier de la saison de chasse. La justification de cette rétroactivité sera examinée par le Conseil d'État lors de la préparation de l'ordonnance. Le Conseil, dans son avis du 4 mai 2020, déplore toutefois que la rédaction « *simple ou déjà très avancée* » de ces dispositions législatives n'ait pas conduit le Gouvernement à les introduire directement dans le projet de loi, ce qui aurait accéléré la publication de ces dispositions rétroactives.

---

(1) Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

En parallèle, des aménagements de missions entre assemblées générales et conseils d'administration des fédérations départementales devront être réalisés par voie réglementaire (approbation des comptes et du budget prévisionnel ; nomination d'un commissaire aux comptes ; autorisation d'opérations immobilières). Le Gouvernement a indiqué à cet effet qu'un projet de décret en Conseil d'État ainsi qu'un projet d'arrêté étaient en cours de rédaction.

La FNC, dont l'assemblée générale tenue le 5 mars dernier lui a permis d'exercer toutes les missions qui lui sont confiées par la loi, ne sera pas concernée par les dispositions de cette ordonnance. Il en sera de même pour les fédérations régionales des chasseurs, dont la tenue de leurs assemblées générales ne revêt pas de caractère d'urgence au regard des missions qui leur sont confiées.

Les assemblées générales des fonds d'indemnisation des dégâts de sanglier dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle ne sont pas, dans la rédaction de l'habilitation issue du projet de loi initial, concernées par l'aménagement de leurs compétences, même si l'opportunité d'un transfert de missions à leurs instances dirigeantes est étudiée par le Gouvernement.

## **M. LES DÉROGATIONS ET ADAPTATIONS NÉCESSAIRES À LA DÉLIVRANCE DE DIPLÔMES ET QUALIFICATIONS MILITAIRES**

Le *k* du 2° du I autorise les ministres concernés (ministre des armées, ministre de l'intérieur et ministre de la transition écologique et solidaire : *cf. supra* le commentaire du dispositif du *a* du 2° du I) à prévoir les dérogations et adaptations nécessaires à la délivrance de diplômes et qualifications militaires sanctionnant des formations affectées par la crise sanitaire, ou octroyées par délibérations de jurys et commissions au cours de la crise.

Les articles 1<sup>er</sup> et 5 de l'ordonnance n° 2020-351 du 27 mars 2020 relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19 permettent aux ministères gestionnaires et employeurs de militaires d'adapter les modalités de recrutement, examens, concours et sélections de personnels militaires dont le déroulement a été suspendu par la crise sanitaire. Cela étant, la loi d'habilitation n° 2020-290 du 23 mars 2020 n'a pas autorisé le Gouvernement à procéder à l'adaptation des modalités de délivrance de diplômes et qualifications militaires indépendantes d'opérations de recrutement et sélections.

Le *k* du 2° du I vise donc à compléter l'habilitation précitée afin d'autoriser les ministres concernés à adapter les modalités de délibération de jurys et commissions attribuant des qualifications et diplômes dont dépendent le déroulement de carrière et l'avancement des militaires, lorsque ce fonctionnement est affecté par la crise sanitaire ou que cette dernière a modifié les conditions d'obtention de ces diplômes et qualifications.

Selon les informations fournies au rapporteur par la direction des ressources humaines du ministère des armées, ces adaptations seront offertes à l'ensemble des forces armées et formations rattachées, gendarmerie nationale et affaires maritimes comprises.

Enfin, il est précisé dans l'étude d'impact du projet de loi que « *les adaptations à effectuer [toucheront] aux modalités d'organisation des concours et sélections, aux prérequis à remplir pour l'admission en formation, aux modalités d'inscription pour accéder aux formations, aux conditions de déroulement des formations (suppression de modules...), d'examen (modification de la part de contrôle continu, suppression de certaines épreuves...), ou de délibération de jurys ou organes collégiaux. Le dispositif proposé [permettra] aux forces armées et formations rattachées de maintenir leurs capacités opérationnelles et d'honorer leurs contrats opérationnels en dépit de l'urgence sanitaire et dans le respect du principe de sécurité juridique.* »

## **N. LA PROLONGATION DES TITRES DE SÉJOUR**

Dérogeant aux dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui fixent la durée des documents de séjour, le *I* du **2°** du **I** habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour allonger la durée de validité des titres de séjour des ressortissants étrangers, afin que leur demande de renouvellement de titres puisse être instruite dans les meilleures conditions par les préfetures.

Il s'inscrit dans le prolongement de l'article 16 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, qui a habilité le Gouvernement à prévoir par ordonnance la prolongation de la durée de validité des titres de séjour expirant entre le 16 mars et le 15 mai 2020, dans la limite de 180 jours.

Deux ordonnances <sup>(1)</sup> ont ainsi permis au Gouvernement de prolonger, de 90 puis de 180 jours, la durée des titres de séjour dont le terme était échu durant cette période.

Le *I* du **1°** du **I** a donc pour objet d'étendre cette prolongation d'au plus 180 jours à ceux des titres venant à expiration entre le 16 mai et le 15 juin 2020.

Sont visés les documents de séjour délivrés sur le fondement du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Prenant la forme de visas de long séjour, titres de séjour, autorisations provisoires de séjour, récépissés de demande de titre de séjour ou encore attestations de demande d'asile, ces documents sont délivrés par l'administration en fonction des motifs avancés (tourisme, travail, études, vie privée et familiale, soins d'une maladie, etc.) et sont valables pour des durées maximales variables (1, 3, 4 ou 10 ans, voire pour une durée permanente).

---

(1) Ordonnances n° 2020-328 du 25 mars 2020 et n° 2020-460 du 22 avril 2020.

Dans le contexte du rétablissement des contrôles aux frontières extérieures et intérieures depuis le 17 mars 2020, cette disposition poursuit un triple objectif :

– sécuriser la situation des étrangers dont le titre de séjour arrive bientôt à expiration, en leur permettant de se maintenir régulièrement sur le territoire après la fin de validité de leur titre de séjour et d'exercer l'ensemble des droits connexes – notamment sociaux – qui en dérivent ;

– rassurer leurs employeurs, en excluant toute mise en cause des contrats de travail conclus par les étrangers en situation régulière dont le document de séjour vient à expiration d'ici au 15 juin 2020 ;

– éviter les déplacements en préfecture, tant qu'elles ne seront pas pleinement en mesure de recevoir les étrangers pour l'ensemble de leurs démarches.

#### **O. UNE DÉROGATION À LA RÈGLE DU REMBOURSEMENT DES AGENTS PUBLICS TERRITORIAUX OU HOSPITALIERS MIS À DISPOSITION AUPRÈS DES ÉTABLISSEMENTS HOSPITALIERS**

Le *m* du 2° du I habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour déroger à la règle du remboursement de la mise à disposition d'un agent public auprès d'un établissement hospitalier pendant l'état d'urgence sanitaire, afin de laisser la possibilité aux employeurs des fonctions publiques territoriale et hospitalière de mettre gratuitement à disposition des établissements publics de santé, sociaux ou médico-sociaux leurs agents, afin qu'ils en renforcent les effectifs.

Il s'agit ainsi de prévoir, sur le modèle de ce qui prévaut aujourd'hui pour la fonction publique d'État <sup>(1)</sup>, une exception à l'obligation de remboursement des agents mis à disposition des établissements hospitaliers posée, pour la fonction publique territoriale, par le II de l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et, pour la fonction publique hospitalière, par le II de l'article 49 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Alors que l'étude d'impact jointe au projet de loi indique que « *les données disponibles font état d'environ 1 500 mises à disposition sans qu'il soit possible, à ce stade, de distinguer le versant de la fonction publique dont relèvent les agents* », cette disposition poursuit un objectif louable : faciliter la mise à disposition d'agents publics dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19 en offrant un cadre sécurisé pour l'agent et pour les administrations.

---

(1) L'article 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État prévoit une dérogation à l'obligation de remboursement de la mise à disposition quand celle-ci est effectuée au profit des « établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ».

Toutefois, là encore, le rapporteur s'interroge sur l'opportunité de recourir à une habilitation fondée sur l'article 38 de la Constitution et privilégie une inscription directe dans la loi de ces dispositions.

## **P. LA NEUTRALISATION DE LA PÉRIODE D'INTERRUPTION ENTRE DEUX CONTRATS À DURÉE DÉTERMINÉE AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Le *n* du 2° du **I** a pour objet d'habiliter le Gouvernement à prendre une ordonnance visant à déroger, au sein de la fonction publique, à la règle de calcul de la durée d'interruption entre deux contrats à durée déterminée, en ne décomptant pas la période de l'état d'urgence sanitaire, afin de ne pas pénaliser les agents concernés dans la transformation de leur contrat en un contrat à durée indéterminée.

En effet, les trois lois statutaires relatives à la fonction publique <sup>(1)</sup> prévoient la transformation en contrat à durée indéterminée des contrats des agents cumulant six ans d'ancienneté de service public sous réserve de remplir trois conditions cumulatives :

- être recruté pour répondre à un besoin permanent par contrat ;
- justifier d'une ancienneté de service public de six ans sur des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique auprès de la même administration, la même collectivité ou du même établissement ;
- l'interruption entre deux contrats ne doit pas avoir excédé quatre mois.

Or, dans le cadre de la crise sanitaire, un agent contractuel, recruté pour exercer un emploi permanent dans une administration, une collectivité ou un établissement public et bénéficiant à ce titre d'un contrat à durée déterminée, dont le terme est échu peu de temps avant l'état d'urgence sanitaire ou pendant la période de confinement, risque de subir une interruption entre deux contrats supérieure à quatre mois compte tenu de la fermeture de son service. Aussi, cet agent ne pourra pas remplir, en fin de cinquième année, les conditions nécessaires à la transformation de son contrat en contrat à durée indéterminée.

La mesure envisagée, qui vise à neutraliser la période de l'état d'urgence sanitaire pour le calcul de la durée d'interruption de quatre mois entre deux contrats, est bienvenue. Il s'agit en effet de ne pas pénaliser les agents contractuels de la fonction publique qui ne pourraient pas remplir, en fin de cinquième année, les conditions nécessaires à une transformation de leur contrat en contrat à durée indéterminée.

Cependant, il est, à nouveau, permis de s'interroger sur l'opportunité de recourir à une ordonnance.

---

(1) Article 6 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, article 3-4 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et article 9 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

## **Q. UN FONDEMENT LÉGISLATIF À LA POSSIBILITÉ DE MOBILISER LES RÉSERVES DES RÉGIMES DE RETRAITE DES NON-SALARIÉS POUR FINANCER DES AIDES EXCEPTIONNELLES**

Les réserves financières des régimes de retraite complémentaire des indépendants et des libéraux, qui dépassent 40 milliards d'euros, ont été créées pour garantir le financement des pensions quels que soient les futurs chocs démographiques ou financiers.

Leur mobilisation, qui est envisagée pour financer des aides exceptionnelles à destination des non-salariés, nécessite un fondement législatif ajoutant une nouvelle possibilité d'utilisation.

### **1. Des réserves financières considérables dans leur montant mais strictement encadrées dans leur utilisation**

#### *a. L'ampleur des réserves financières des régimes de retraite des non-salariés*

- La plupart des régimes de retraite – en particulier complémentaires – ont accumulé des réserves financières, estimées au total à 137 milliards d'euros fin 2017 <sup>(1)</sup>.

Ces réserves présentent une utilité manifeste pour des régimes gérés par répartition, où les cotisations d'une année financent les prestations de la même année. Anticipant de futurs déséquilibres démographiques ou chocs financiers, les réserves remplissent une fonction de lissage à moyen et long termes.

À plus court terme, également, elles garantissent la disponibilité de liquidités en cas d'irrégularité de paiement ou d'effondrement de la masse salariale, en abondant le fonds de roulement. Cette garantie apportée à la continuité du versement des pensions de retraite obtient tout son sens dans le contexte actuel.

Ces réserves financières apparaissent particulièrement précieuses au sein des régimes de retraite des non-salariés.

- Les artisans et les commerçants, en premier lieu, totalisent 16,9 milliards d'euros de réserves, logées dans le régime complémentaire des indépendants (RCI).

Créé en 2013 en remplacement du régime complémentaire obligatoire des artisans (RCO) et du nouveau régime complémentaire des commerçants (NRCO), le RCI prend en charge l'ensemble des droits à retraite complémentaire des indépendants.

---

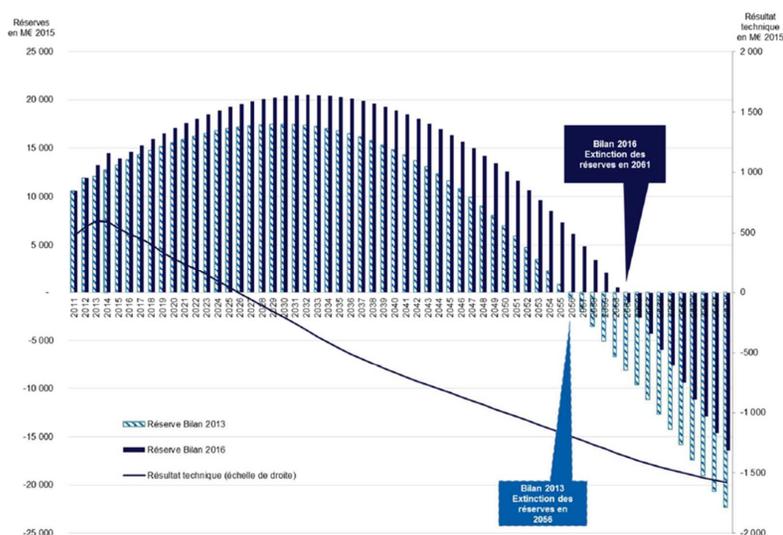
(1) Pour plus de détails, le lecteur pourra se reporter à l'avis de M. Belkhir Belhaddad consacré à l'enjeu des réserves financières, au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, sur la mission Régimes sociaux et de retraite et le compte d'affectation spéciale Pensions du projet de loi de finances pour 2020.

Les réserves financières lui sont essentielles : fonctionnant en répartition provisionnée, son financement repose sur la constitution d'un fonds de réserve lui permettant d'affronter les futurs chocs démographiques ou financiers.

Le pilotage de ce régime de retraite et du patrimoine associé relève du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI). Il doit notamment garantir une durée de vie des réserves au moins égale à la durée moyenne de perception des prestations par les nouveaux retraités – soit trente ans aujourd'hui.

Ces réserves, estimées à 18 milliards d'euros fin août 2019, dépassent aujourd'hui largement cet horizon.

### PROJECTION DES RÉSERVES DU RÉGIME COMPLÉMENTAIRE DES INDÉPENDANTS



Source : Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants.

• Des réserves substantielles se logent également dans les régimes de retraite des professions libérales.

Les principales réserves s'élevaient, fin 2017, à :

- 24,3 milliards d'euros au sein des sections professionnelles de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) complémentaire ;
- 1,7 milliard d'euros à la CNAVPL de base ;
- 1,3 milliard d'euros à la Caisse nationale des barreaux français (CNBF) complémentaire ;
- 0,6 milliard d'euros à la CNBF de base.

***b. Le strict encadrement par le droit des possibilités de mobilisation des réserves***

Les réserves ont été constituées spécifiquement pour couvrir le risque vieillesse des professions les ayant financées.

Toute autre utilisation de ces réserves, quel qu'en soit le bien-fondé, doit donc être prévue et encadrée par la loi, dans le respect du droit de propriété consacré aux articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen.

Ce strict encadrement a fondé la censure, par le Conseil constitutionnel, des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2013 relatives à la centralisation de la trésorerie du réseau des caisses de mutualité sociale agricole (MSA) au sein de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA).

**Le précédent constitutionnel de la MSA en matière d'utilisation des réserves**

La disposition contestée de la LFSS 2013 prévoyait de transférer à la CCMSA les réserves constituées jusqu'ici par les organismes de mutualité sociale agricole et par les assureurs privés associés en groupement des assureurs maladie dit « GAMEX ».

Sans se prononcer sur la nature de ces réserves, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur n'avait pas apporté les garanties suffisantes aux assureurs privés lors de ce transfert, et « *qu'aucune disposition [n'assurait] que les exigences de l'article 17 de la Déclaration ne sont pas méconnues* »<sup>(1)</sup>.

Tirant les conséquences de cette jurisprudence, le législateur apportera, l'année suivante, les garanties suffisantes à ce transfert, tout en élargissant le champ de la réforme au transfert des branches maladie (AMEXA) et accidents du travail (ATEXA) à la MSA, mettant fin à la possibilité de couverture de ces risques par des assureurs privés.

Un an après, dans sa décision du 19 décembre 2013<sup>(2)</sup>, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé conforme à la Constitution la disposition de la LFSS 2014 procédant à ce même transfert.

Outre la reconnaissance d'un but d'intérêt général, le Conseil constitutionnel reconnaît « *que le législateur a prévu une indemnisation du préjudice susceptible de résulter de ce transfert [et] qu'il a renvoyé au décret la détermination des conditions et du montant de cette indemnité en précisant qu'elle serait fixée dans le cadre d'un constat établi à la suite d'une procédure contradictoire* ».

L'encadrement du législateur, la poursuite d'un intérêt général et la garantie d'une indemnisation de l'éventuel préjudice subi ont donc permis de garantir le respect des exigences posées par le droit de propriété.

---

(1) *Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.*

(2) *Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014.*

## **2. L'ouverture de la possibilité de mobiliser les réserves pour financer des aides exceptionnelles en faveur des non-salariés**

Le *o* du 2° du I donne un fondement législatif aux régimes de retraite des non-salariés souhaitant apporter une aide exceptionnelle à leurs assurés pour faire face à l'effondrement de leur activité et de leurs revenus.

Par dérogation à l'article L. 635-1 du code de la sécurité sociale, qui limite la mission du RCI à l'acquisition de droits à retraite, au versement des pensions et à la garantie de l'équilibre financier du régime, l'habilitation à légiférer par ordonnance autorise à « *affecter une partie des réserves financières [...] au financement d'une aide financière exceptionnelle destinée aux travailleurs indépendants en activité affiliés à ces régimes* ».

La rédaction retenue couvre l'ensemble des travailleurs indépendants, quel que soit leur régime :

– celui des artisans et commerçants (titre III du livre VI du code de la sécurité sociale) ;

– celui des professions libérales dans leur ensemble (chapitre IV du titre IV du même livre) ;

– celui des avocats en particulier (chapitre IV du titre V du même livre).

Le montant précis de l'aide et ses conditions d'attribution seront définis directement par les régimes ayant constitué ces réserves, à partir de leurs propres critères de soutenabilité et dans le respect d'un encadrement qui sera précisé sur le fondement de l'habilitation.

## **R. L'AUTORISATION DE MISE EN PLACE D'ACCORDS D'INTÉRESSEMENT SUR DÉCISION UNILATÉRALE DE L'EMPLOYEUR DANS LES ENTREPRISES DE MOINS DE ONZE SALARIÉS**

• Les dispositifs d'intéressement sont des outils d'épargne collective permettant aux salariés d'augmenter leur rémunération – immédiate ou différée – et aux entreprises de mieux répartir les fruits de leur performance.

Outil facultatif laissé à l'initiative de l'entreprise, l'intéressement peut être mis en place selon diverses modalités qui impliquent l'accord des représentants du personnel ou celui des salariés directement.

L'article L. 3312-5 du code du travail définit quatre possibilités de mise en place d'un accord d'intéressement :

– la négociation d'une convention ou d'un accord collectif de travail ;

– la négociation d'un accord entre l'employeur et les représentants d'organisations syndicales représentatives dans l'entreprise ;

- la conclusion d’un accord au sein du comité social et économique (CSE) ;
- la ratification, à la majorité des deux tiers du personnel, d’un projet d’accord proposé par l’employeur.

● L’intéressement bénéficie aujourd’hui à près de 9 millions de salariés, pour un encours total de 125,5 milliards d’euros fin 2018, selon l’Association française de la gestion financière.

Ce dispositif, quelle qu’en soit la forme, bénéficie toutefois essentiellement aux salariés des moyennes et grandes entreprises. Selon la DARES <sup>(1)</sup>, si près de 50 % des salariés a eu accès à un dispositif de participation, d’intéressement ou d’épargne salariale en 2017, cette proportion tombe à 11,2 % dans les entreprises de moins de dix salariés, et monte à 86,3 % dans les entreprises de plus de 1 000 salariés.

Plusieurs réformes ont été initiées depuis le début de la législature pour corriger cet écart et favoriser l’accès de tous les salariés à ces dispositifs, quelle que soit la taille de l’entreprise.

Parmi les principales réformes peuvent être mentionnées :

- la loi « PACTE » du 22 mai 2019 <sup>(2)</sup> a substantiellement simplifié le droit applicable, en prévoyant notamment l’obligation pour les branches de négocier des accords-types d’intéressement avant le 31 décembre 2020, l’exonération des primes d’intéressement pour toute la durée de l’accord au-delà du délai de six mois permettant à l’administration de contrôler le dispositif, et la possibilité pour l’employeur de mettre en place un régime d’intéressement par décision unilatérale dès lors que l’entreprise compte moins de 50 salariés et s’appuie sur l’accord d’intéressement négocié au niveau de la branche professionnelle ;

- la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019 <sup>(3)</sup> a supprimé le forfait social de 20 % qui portait sur les sommes versées au titre de l’intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés et sur l’ensemble des versements d’épargne salariale pour les entreprises de moins de 50 salariés ;

- la LFSS 2020 <sup>(4)</sup> a permis la conclusion d’accords d’intéressement pour une durée d’un an afin de prolonger le versement d’une prime exceptionnelle de pouvoir d’achat exonérée de cotisations sociales et d’impôt sur le revenu.

● Cette série de réformes est prolongée par l’habilitation prévue au **a** du **3°** du **I**, qui ouvre la possibilité de mettre en place un régime d’intéressement sur décision unilatérale de l’employeur lorsque l’entreprise compte de moins de onze salariés et est dépourvue de délégué syndical ou de membre élu de la délégation du personnel du comité social et économique.

---

(1) DARES, enquêtes Acemo-Pipa et Acemo-TPE 2018.

(2) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

(3) Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

(4) Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Cet assouplissement, qui ne sera pas limité à la seule période d'épidémie, devrait dans un premier temps soutenir la reprise économique en soutenant le pouvoir d'achat des salariés.

Au-delà de la reprise, cette disposition favorisera l'accès des salariés des très petites entreprises à l'épargne salariale et à une répartition plus équilibrée des fruits de la performance de l'entreprise.

## **S. L'ANTICIPATION DE LA DATE D'ÉLIGIBILITÉ À LA PROLONGATION DES REVENUS DE REMPLACEMENT**

- L'ordonnance du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement <sup>(1)</sup> a mis en place une prolongation exceptionnelle de la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Cette disposition, prise sur le fondement de l'habilitation inscrite à l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 <sup>(2)</sup>, s'avérait indispensable pour éviter une rupture d'accompagnement et d'indemnisation des demandeurs d'emploi qui arriveraient en fin de droit lors du confinement.

Elle a depuis été complétée par le décret du 14 avril 2020 <sup>(3)</sup> qui, outre la prolongation temporaire de la durée d'indemnisation dans la limite de 184 jours supplémentaires, a également allongé le délai pris en compte pour la période de référence utilisée pour le calcul de l'affiliation et a suspendu, pour la durée de la crise sanitaire, le délai à l'issue duquel l'allocation devient dégressive.

L'arrêté du 16 avril 2020 <sup>(4)</sup>, enfin, a fixé au 31 mai 2020 la date jusqu'à laquelle l'épuisement des droits ne fait pas obstacle à la poursuite du versement des droits.

- La prolongation n'a toutefois pas pu s'appliquer à compter de cette date.

En effet, la date retenue par l'ordonnance comme point de départ de la prolongation – le 12 mars 2020 – a rendu « *matériellement impossible* » la mise en œuvre de cette mesure « *pour des raisons techniques liées au système d'information de Pôle emploi et aux modalités de versement des différentes allocations concernées, qui s'inscrivent dans une logique mensuelle* » <sup>(5)</sup>.

Pour contourner cette difficulté et garantir la prolongation des droits, Pôle emploi a appliqué cette mesure dès le 1<sup>er</sup> mars 2020.

---

(1) Ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail.

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

(3) Décret n° 2020-425 du 14 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail.

(4) Arrêté du 16 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail.

(5) Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, p. 82.

● Pour sécuriser le cadre juridique et la situation des allocataires ayant épuisé leurs droits entre le 1<sup>er</sup> et le 11 mars 2020, le *c* du 3<sup>o</sup> du **I** anticipe au 1<sup>er</sup> mars 2020 la date d'effet de la mesure de prolongation.

Cette échéance s'appliquera par dérogation à celle du 12 mars 2020, prévue au **I** pour l'ensemble des ordonnances prises sur le fondement de l'habilitation de l'article 1<sup>er</sup>.

## **T. LA MODIFICATION DES RÈGLES D'AFFECTATION DE LA CONTRE-VALEUR DES TITRES-RESTAURANT AFIN D'ABONDER UN FONDS POUR LES RESTAURATEURS**

Le *d* du 3<sup>o</sup> du **I** de l'article 1<sup>er</sup> habilite le Gouvernement à modifier les règles d'affectation de la contre-valeur des titres-restaurant émis pour l'année 2020 et périmés, afin de contribuer à un fonds de soutien pour les restaurateurs.

### **1. L'état du droit**

Le chapitre II du titre VI de la troisième partie du code du travail fixe les règles relatives au fonctionnement des titres-restaurant. L'article L. 3262-1 dispose ainsi que le titre-restaurant est un titre spécial de paiement, remis par l'employeur aux salariés, pour leur permettre d'acquitter en tout ou en partie le prix du repas consommé au restaurant, dans une entreprise assimilée, dans un supermarché ou chez un détaillant de fruits et légumes.

Les titres-restaurant bénéficient d'un régime fiscal et social avantageux à la fois pour l'employeur et le salarié. La contribution patronale au titre est exonérée, sous certaines conditions, de cotisations de sécurité sociale<sup>(1)</sup>. Le titre-restaurant n'est pas pris en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu, dans les conditions prévues à l'article L. 3262-6<sup>(2)</sup>. Ces titres peuvent être émis soit par l'employeur au profit des salariés, directement ou par l'intermédiaire du comité d'entreprise, soit par une entreprise spécialisée qui les cède à l'employeur contre paiement de la valeur libératoire, et le cas échéant d'une commission. Dans la pratique, les entreprises choisissent dans leur grande majorité la seconde option et font donc appel à des sociétés spécialisées. L'émetteur du titre-restaurant doit verser les fonds perçus en contrepartie de la cession des titres sur un compte bancaire ou postal spécifique.

Les titres-restaurant sont valides pendant l'année civile dont ils font mention et durant une période de deux mois à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante. Les titres non utilisés au cours de leur période de validité doivent être rendus par les salariés à leur employeur au plus tard quinze jours après et sont échangés gratuitement contre un nombre égal de titres valables pour la période

---

(1) Pour cela, la contribution patronale doit être comprise dans la limite de 5,55 euros par titre pour les titres 2020.

(2) Lorsque l'employeur contribue à l'acquisition des titres par le salarié bénéficiaire, le complément de rémunération qui en résulte pour le salarié est exonéré d'impôt sur le revenu dans la limite prévue au 19<sup>o</sup> de l'article 81 du code général des impôts.

ultérieure, conformément à l'article R. 3262-5 du code du travail. Les salariés peuvent également se faire rembourser les titres en cas de départ de l'entreprise, comme le prévoit l'article R. 3262-11 du même code.

En vertu de l'article L. 3262-5 du code du travail, les titres qui n'ont pas été présentés au remboursement par un restaurant ou un détaillant en fruits et légumes avant la fin du deuxième mois suivant l'expiration de leur période d'utilisation sont définitivement périmés. La somme correspondante, appelée contre-valeur, est alors reversée aux entreprises par la société émettrice. Toujours selon l'article L. 3262-5, la contre-valeur des titres périmés doit être versée au budget des activités sociales et culturelles des entreprises auprès desquelles les sociétés se sont procurées leurs titres. Lorsque l'émetteur est distinct de l'employeur, celui-ci est autorisé à prélever une partie de la somme pour compenser les frais de l'opération. Le taux correspondant est fixé par arrêté du ministre en charge de l'économie et des finances. Le solde est réparti par l'émetteur entre les comités sociaux et économiques (CSE) des entreprises clientes, ou directement aux entreprises lorsqu'il n'existe pas de CSE <sup>(1)</sup>, à due proportion des achats de titres opérés au cours de la période d'émission des titres perdus ou périmés.

## **2. Les dispositions prévues par le présent projet de loi**

Le projet de loi habilite le Gouvernement à modifier de façon temporaire pour les titres émis en 2020 <sup>(2)</sup>, les règles d'affectation de la contre-valeur des titres périmés. Plutôt que d'être affectée aux financements d'activités sociales et culturelles comme le prévoit actuellement l'article L. 3262-5 du code du travail, tout ou partie de la contre-valeur des titres émis en 2020 périmés pourrait être reversée à un fonds de soutien pour les restaurateurs.

L'objectif est d'apporter une aide supplémentaire au secteur de la restauration, particulièrement touché par la crise actuelle. Comme le rappelle l'étude d'impact du Gouvernement, le secteur de l'hébergement et de la restauration a enregistré une baisse d'activité de 90 % pendant la période du confinement. Toujours, selon l'étude d'impact, la mesure pourrait permettre d'apporter un soutien financier de l'ordre de 40 millions d'euros, soit 0,7 % du montant des titres-restaurant en circulation. Il faut noter que cette aide financière ne pourra pas intervenir immédiatement, la date de péremption des titres concernés étant fixée au 1<sup>er</sup> mars 2021. Si la mesure aura pour conséquence la perte d'un avantage aux employeurs et salariés, le Gouvernement estime que ce geste de solidarité est aujourd'hui nécessaire face aux difficultés rencontrées par le secteur de la restauration.

---

*(1) Dans ce cas, et conformément à l'article R. 3262-14 du code du travail, l'entreprise doit affecter la somme correspondante au financement d'activités culturelles et sociales.*

*(2) Une version antérieure du projet de loi prévoyait également l'affectation de la contre-valeur des titres émis en 2019. Cette option n'a finalement pas été retenue, le Gouvernement suivant en ce sens l'avis du Conseil d'État considérant que cette mesure aurait porté une atteinte disproportionnée au droit de propriété et aurait remis en cause une situation légalement acquise en méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen.*

## **U. L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION DE PLUSIEURS DISPOSITIONS DU RÈGLEMENT (UE) 2017/2394**

Le *e* du 3<sup>o</sup> du I de l'article 1<sup>er</sup> habilite le Gouvernement à prendre des mesures pour étendre la mise en application de certaines des 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. Les dispositions visées concernent, d'une part, les pouvoirs d'action des autorités administratives compétentes pour lutter contre les pratiques frauduleuses en ligne, et, d'autre part, la mise en place de procédures transactionnelles, s'accompagnant de mécanismes d'indemnisation du consommateur.

Comme indiqué par le Conseil d'État et confirmé par le Gouvernement, l'ordonnance prise en vertu de cette habilitation devrait reprendre les dispositions prévues à l'article 5 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière <sup>(1)</sup>, dont l'examen par le Parlement est pour le moment interrompu. Le choix du Gouvernement de recourir à une ordonnance est justifié par un souci de cohérence générale du texte.

### **1. L'état du droit**

Le règlement 2017/2394 prévoit le cadre dans lequel les autorités compétentes désignées par leurs États membres comme responsables du contrôle de l'application des dispositions du droit de l'Union en matière de protection des intérêts des consommateurs, coopèrent et coordonnent leurs actions entre elles et avec la Commission. L'article 9 de ce règlement instaure une liste de pouvoirs minimums dont doivent être dotées les autorités nationales compétentes, afin d'assurer le respect de la législation protectrice des consommateurs. L'autorité française compétente détient à ce jour l'ensemble des pouvoirs mentionnés, à l'exception, d'une part, des dispositions concernant le contrôle des interfaces en ligne, et, d'autre part, des dispositions prévoyant un dispositif d'indemnisation des consommateurs dans le cadre de procédures transactionnelles.

Si le règlement européen est bien d'application directe, l'intervention du législateur paraît nécessaire au vu de l'objectif visé à double titre. D'abord, comme précisé par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), l'article 9 du règlement liste les pouvoirs d'enquête dont doivent être dotées les autorités nationales compétentes en matière de protection des consommateurs mais ne désigne pas les autorités concernées, cette compétence relevant des États membres. Ensuite, s'agissant du champ d'application du règlement, celui-ci est d'application directe pour les dispositions protégeant les intérêts des consommateurs prévues par le droit de l'Union européenne et reprises

---

(1) Le projet de loi a été déposé au Sénat le 12 février 2020 et une lettre rectificative a été adressée le 18 mars 2020.

en droit national, mais cela ne recouvre pas l'ensemble du droit national de la consommation, ni les règles de conformité et de sécurité des produits. L'objectif poursuivi par le Gouvernement à travers cette ordonnance est donc de prévoir une extension de l'application du règlement à ces dispositions, pour garantir un niveau élevé de protection des consommateurs.

#### *a. La question du contrôle des interfaces en ligne*

Dans l'objectif de renforcer les moyens à disposition des autorités compétentes pour lutter contre les pratiques frauduleuses en ligne, le g du paragraphe 4 de l'article 9 du règlement européen 2017/2394 ouvre la possibilité pour les autorités compétentes d'ordonner des mesures de restriction d'accès à certains sites internet « *lorsque aucun autre moyen efficace n'est disponible pour faire cesser ou interdire l'infraction [...] afin de prévenir le risque de préjudice grave pour les intérêts collectifs des consommateurs* ». De façon plus détaillée, l'autorité doit être en mesure :

– « *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* » ;

– « *d'ordonner à un fournisseur de services d'hébergement qu'il supprime, désactive ou restreigne l'accès à une interface en ligne* » ;

– ou le cas échéant « *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, y compris en confiant à un tiers ou à une autre autorité publique l'exécution de ces mesures* ».

En l'état actuel du droit français, la DGCCRF ne dispose pas de tels pouvoirs. Pour lutter contre les pratiques illégales en ligne, elle use des outils de droit commun prévus dans le code de la consommation et peut également, en vertu de l'article L. 524-3 du code de la consommation, demander à l'autorité judiciaire de prescrire en référé ou sur requête toutes mesures proportionnées propres à prévenir un dommage ou à faire cesser un dommage causé par le contenu d'un service de communication au public en ligne ou d'un service téléphonique. Le juge peut alors ordonner aux hébergeurs, ou à défaut aux fournisseurs d'accès à internet<sup>(1)</sup>, toute mesure pour faire cesser l'infraction. Cet ordre peut également viser les fournisseurs d'un service téléphonique au public, au sens du 7° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques.

Des possibilités d'action sont donc possibles *via* la saisine judiciaire, mais la DGCCRF ne peut agir directement en la matière. À l'inverse, certaines autorités administratives disposent de pouvoirs leur permettant de demander directement le retrait ou le blocage de certains contenus. C'est notamment le cas dans le cadre de

---

(1) Les hébergeurs étant visés au 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique et les fournisseurs d'accès à internet au 1 du II du même article de la même loi.

la lutte contre le terrorisme, dans les conditions prévues à l'article 6-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. L'article 6 de la proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet <sup>(1)</sup> instaure un mécanisme de demande de blocage directement par l'autorité administrative pour lutter contre les sites « miroirs <sup>(2)</sup> » reproduisant des contenus haineux sanctionnés par le juge. L'article 22 du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique <sup>(3)</sup> prévoit des dispositions très proches pour lutter contre les sites « miroirs » donnant accès à des contenus illégaux.

### ***b. Les procédures transactionnelles et l'indemnisation du consommateur***

L'article 9 du règlement précité fait référence à un mécanisme de réparation du préjudice subi par les consommateurs à la charge des professionnels, dans le cadre d'une procédure de transaction. De façon plus précise, les *b* et *c* du paragraphe 4 de l'article 9 du règlement (UE) 2017/2394 précité prévoient que les autorités doivent, dans le cadre leur pouvoir d'exécution, être en mesure de :

– chercher à obtenir ou accepter de la part du professionnel responsable de l'infraction des engagements tendant à mettre fin à l'infraction ;

– 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 correctives adéquates pour les consommateurs affectés par ladite infraction.

En outre, le paragraphe 7 du même article 9 dispose que « *les autorités compétentes 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* ».

En France, le droit de la consommation ne prévoit pas de procédure transactionnelle administrative. En revanche, un mécanisme de procédure transactionnelle existe pour un certain nombre d'infractions pénales.

En matière de procédure pénale, la transaction est une alternative aux poursuites. Comme en dispose l'article 6 du code de procédure pénale, l'action publique peut s'éteindre par transaction lorsque la loi en dispose expressément. C'est dans ce cadre qu'un mécanisme de transaction pénale est prévu dans le droit

---

(1) Proposition de loi n° 1785 enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le mercredi 20 mars 2019.

(2) Ceux-ci désignent le phénomène selon lequel des contenus ayant conduit le juge à condamner un site internet sont repris par un autre site publiant un contenu similaire.

(3) Projet de loi n° 2488 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le jeudi 5 décembre 2019.

de la consommation à l'article L. 523-1 <sup>(1)</sup>. Ce mécanisme a été introduit par l'ordonnance n° 2005-1086 du 1<sup>er</sup> septembre 2005 instaurant un règlement transactionnel pour les contraventions au code de commerce et au code de la consommation et portant adaptation des pouvoirs d'enquête et renforcement de la coopération administrative en matière de protection des consommateurs, ordonnance prise sur le fondement de l'article 83 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. L'article L. 523-1 accorde aux agents de la DGCCRF le pouvoir de transiger, après accord du procureur de la République et tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement. En cas d'acceptation, les poursuites sont abandonnées. En cas de refus ou d'inexécution, celles-ci peuvent être engagées. Comme le précise la lettre de l'article, cette procédure peut s'appliquer :

– aux contraventions prévues aux livres I<sup>er</sup>, II, III et IV du code de la consommation ainsi que celles prévues par leurs textes d'application ;

– aux délits qui ne sont pas punis d'une peine d'emprisonnement, prévus aux livres I<sup>er</sup>, II et III du même code ;

– aux pratiques commerciales trompeuses, telles que prévues aux articles L. 121-2 à L. 121-4 du même code.

Cette procédure transactionnelle pénale ne s'accompagne pas de mécanisme visant à assurer l'indemnisation du consommateur. Dans un référé du 18 décembre 2017 <sup>(2)</sup>, la Cour des comptes pointe cette lacune du droit de la consommation. La Cour note que si les entreprises peuvent être sanctionnées, *via* les sanctions pénales, administratives ou par la procédure de transaction, les consommateurs sont trop rarement indemnisés pour le préjudice subi. En comparaison, l'Autorité des marchés financiers (AMF) peut prévoir l'indemnisation des épargnants lésés dans le cas d'une transaction. Dans le même esprit, la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) peut prendre en compte dans sa décision les efforts d'indemnisation réalisés par l'entreprise poursuivie. En droit américain, l'autorité compétente en matière de droit de la consommation est en mesure de prévoir dans le cadre d'une transaction un montant consacré à l'indemnisation du consommateur. Fort de ce constat, la Cour recommande de modifier la législation afin de permettre l'indemnisation des consommateurs à l'occasion d'une transaction.

---

(1) Ancien article L. 141-2, alinéa 1.

(2) <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-02/20180305-refere-S2017-3908-DGCCRF-protection-eco-consommateur.pdf>

## 2. Les dispositions prévues par le présent projet de loi

### a. *Le rehaussement des outils de contrôle de la DGCCRF pour faire cesser des comportements frauduleux en ligne*

L'habilitation prévoit l'extension de l'application des mesures prévues au g du paragraphe 4 de l'article 9 du règlement européen précité à l'ensemble des manquements ou infractions aux dispositions mentionnées aux articles L. 511-5, L. 511-6 et L. 511-7 <sup>(1)</sup> et à celles du livre IV du code de la consommation, portant sur la conformité des produits et services.

Le Gouvernement devrait reprendre dans le cadre de la future ordonnance la rédaction initialement retenue au 3° de l'article 5 du projet de loi portant diverses adaptations au droit de l'Union européenne précité, reproduite dans l'encadré ci-dessous.

#### **Rédaction du 3° de l'article 5 du projet de loi portant diverses adaptations au droit de l'Union européenne**

*« 3° Art. L. 521-3-1. – Lorsque aucun autre moyen efficace n'est disponible pour faire cesser le manquement ou l'infraction aux dispositions mentionnées aux articles L. 511-5, L. 511-6 et L. 511-7 ou à celles du livre IV, l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut ordonner des mesures de restriction d'accès à une interface en ligne ou qu'un message d'avertissement s'affiche clairement sur celle-ci lorsque les consommateurs y accèdent, afin de prévenir tout risque de préjudice grave pour leurs intérêts.*

*« Cette autorité administrative peut aussi, sous les mêmes conditions, ordonner aux opérateurs de registre ou aux bureaux d'enregistrement de domaines de supprimer un nom de domaine complet et de permettre à une autorité compétente de l'enregistrer.*

*« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État ».*

Cette rédaction introduit donc un nouvel article L. 521-3-1 dans le code de la consommation qui donne de nouveaux moyens d'action à la DGCCRF pour lutter contre la fraude en ligne. Pour faire cesser les manquements aux règles de protection des consommateurs et de conformité des produits, et lorsqu'aucun autre moyen efficace n'est disponible, celle-ci pourra ordonner des mesures de restriction d'accès à une interface en ligne, prévoir l'inscription d'un message d'avertissement pour informer et protéger les consommateurs et ordonner la suppression d'un nom de domaine. Un décret en Conseil d'État devrait, une fois l'ordonnance prise, venir préciser les modalités d'application de ces dispositions. Selon les informations données par le Gouvernement, ce décret devrait notamment indiquer :

---

(1) Ces articles habilitent les agents de la concurrence du commerce et de la répression des fraudes à rechercher les infractions ou les manquements aux dispositions du code de la consommation concernant la protection des consommateurs.

– la nature des mesures de « restriction d'accès à une interface en ligne » que la DGCCRF pourrait prononcer et qui devraient consister, soit en un déréférencement de contenus illicites, soit en un filtrage des contenus. Le décret devrait également préciser les modalités selon lesquelles ces mesures seront mises en œuvre, le contrôle de leur effectivité et la qualité des opérateurs à qui elles s'adresseront. Le Gouvernement évoque à cet égard les moteurs de recherche, les navigateurs, les fournisseurs d'accès à Internet ;

– la forme et le contenu des messages d'avertissement affichés sur les interfaces en ligne destinés à informer les consommateurs qui y accèdent du risque de préjudice grave pour leurs intérêts encourus, ainsi que la qualité de l'éditeur du message ;

– 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).

Concernant l'articulation de ces dispositions avec les possibilités de saisine du juge ouvertes à l'article L. 524-3 du code de la consommation, le Gouvernement indique que le recours au juge pourra intervenir soit en cas de non-respect des mesures prises par l'autorité administrative et avec à la clé des injonctions judiciaires assorties, le cas échéant, d'une astreinte, soit pour prendre des mesures plus radicales de suppression pure et simple de contenus illicites.

À travers ces dispositions, le Gouvernement a ainsi pour objectif de renforcer l'efficacité de l'action de la DGCCRF contre les pratiques illicites des professionnels dans le secteur du commerce électronique, qui prennent des formes variées, de la contrefaçon aux abonnements cachés sous des offres de réduction. Selon l'étude d'impact, la DGCCRF a enregistré pour 2019 13 000 plaintes de consommateurs concernant des achats sur internet. Si 10 % des plaintes concernent des problèmes de retard de livraison, près de 50 % ont trait à des pratiques frauduleuses.

L'urgence à agir est justifiée par la multiplication des pratiques frauduleuses dans le contexte actuel. L'exposé des motifs du présent projet de loi cite les pratiques suivantes : faux sites officiels cherchant à collecter des données personnelles ; sites se présentant comme des pharmacies commercialisant des équipements de protection contre le coronavirus ou des tests de dépistage, avec une très forte probabilité de non-livraison ; sites se présentant comme ayant une vocation caritative mais ne pouvant justifier de la destination réelle des fonds collectés.

***b. L'instauration d'une procédure transactionnelle administrative et de mécanismes de réparation des préjudices pour les consommateurs***

L'habilitation autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour étendre l'application des mesures prévues aux points *b* et *c* du paragraphe 4 et au paragraphe 7 de l'article 9 du règlement précité :

– aux manquements relevant de la procédure de sanctions administratives définie par le chapitre II du titre II du livre V du code de la consommation et de prévoir pour ces manquements une procédure de transaction administrative ;

– aux infractions relevant de la procédure transactionnelle prévue par l'article L. 523-1 du même code.

Le Gouvernement devrait reprendre dans le cadre de la future ordonnance la rédaction initialement prévue aux 4° à 8° de l'article 5 du projet de loi portant diverses adaptations au droit de l'Union européenne, reproduite dans l'encadré ci-dessous.

**Rédaction des 4° à 8° de l'article 5 du projet de loi  
portant diverses adaptations au droit de l'Union européenne**

« 4° Dans l'intitulé du chapitre II du titre II du livre V, après le mot : « administratives », sont ajoutés les mots : « et transaction administrative » ;

« 5° À l'article L. 522-5, la référence : « L. 522-10 » est remplacée par la référence : « L. 522-11 » ;

« 6° L'article L. 522-10 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 522-10.— L'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut, en même temps qu'elle informe par écrit la personne mise en cause de la sanction envisagée à son encontre dans les conditions prévues à l'article L. 522-5, lui adresser une proposition de transaction administrative. Cette proposition de transaction suspend le délai mentionné à l'article L. 522-5.

« Toute personne à qui il a été proposé une transaction administrative s'engage, dans le cadre d'un accord conclu avec l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation, à verser au Trésor public une somme dont le montant maximum est celui de la sanction pécuniaire encourue.

« Cet accord comporte, le cas échéant, des obligations tendant à faire cesser les manquements, à éviter leur renouvellement ou à réparer les préjudices subis par des consommateurs.

« L'accord mentionné au précédent alinéa peut faire l'objet d'une mesure de publicité.

« En l'absence d'accord ou en cas de non-respect de celui-ci, la procédure de sanction administrative est engagée dans les conditions prévues aux articles L. 522-1 à L. 522-9. » ;

« 7° Après l'article L. 522-10, il est ajouté un article L. 522-11 ainsi rédigé :

« Art. L. 522-11.— Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'État. » ;

« 8° L'article L. 523-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La proposition de transaction précise l'amende transactionnelle, dont le montant maximum est celui de la sanction pécuniaire encourue, ainsi que, le cas échéant, les obligations qui tendent à faire cesser les infractions, à éviter leur renouvellement ou à réparer les préjudices subis par les consommateurs. »

Cette rédaction procède à deux modifications principales.

Premièrement, les nouvelles dispositions qui devraient être inscrites à l'article L. 522-10 du code de la consommation instaurent un mécanisme de transaction administrative. Cette rédaction prévoit que, dans le cas où une sanction administrative est envisagée, l'autorité administrative peut proposer par écrit à la personne concernée, dans le même temps qu'elle l'informe de la sanction envisagée dans les conditions fixées à l'article L. 522-5 du code, une transaction administrative. Cette proposition suspend le délai dont dispose la personne visée pour faire part de ses observations orales ou écrites. Dans le cadre de cette transaction, la personne visée s'engage à verser au Trésor public une somme dont le montant maximum est celui de la sanction pécuniaire encourue. L'accord comporte le cas échéant des obligations visant à faire cesser les infractions, à éviter leur renouvellement ou à réparer les préjudices subis par les consommateurs. La rédaction proposée précise que cet accord peut faire l'objet d'une publicité, ce qui correspond aux dispositions du paragraphe 7 de l'article 9 du règlement européen précité. En l'absence d'accord ou si celui-ci n'est pas respecté, la procédure administrative s'applique. Un décret en Conseil d'État doit venir préciser les modalités d'application de ce nouveau mécanisme.

Deuxièmement, l'article L. 523-1 relatif à la procédure de transaction pénale a vocation à être complété pour permettre d'inclure dans la transaction proposée des obligations tendant à faire cesser les infractions, à éviter leur renouvellement ou à réparer les préjudices subis par des consommateurs. Il est également précisé que le montant maximum fixé par la transaction est celui de la sanction pécuniaire encourue.

Les nouvelles mesures envisagées dans le cadre de l'habilitation visent donc à prévoir de nouvelles modalités d'indemnisation des consommateurs lésés, ce qui est notamment en cohérence avec les préoccupations exprimées par la Cour des comptes dans le référé déjà mentionné.

\*

\* \*

*Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)*

**Relèvement de la durée d'activité professionnelle des travailleurs saisonniers étrangers**

**ARTICLE INTRODUIT PAR LA COMMISSION**

L'article 1<sup>er</sup> *bis* résulte de l'adoption de deux amendements identiques de nos collègues M. Jean-Noël Barrot (groupe du Mouvement Démocrate et apparentés) et Mme Stella Dupont (groupe La République en Marche), avec un avis favorable du rapporteur.

Il relève, à titre exceptionnel, la durée d'activité professionnelle pouvant être effectuée par les étudiants étrangers, à titre accessoire, sans nécessiter d'autorisation supplémentaire.

Cette durée, précisée à l'article L. 313-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, est actuellement limitée à 60 % de la durée de travail annuelle.

Dans le contexte de l'état d'urgence, et dans la limite des six mois suivant son terme, le dispositif adopté relève ce plafond de 60 % à 80 %

Cette mesure étant provisoire, sa codification juridique n'est toutefois pas indispensable. Les débats en séance publique pourront corriger la rédaction en ce sens.

\*

\* \*

*Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)*

**Prolongation de la durée de séjour des travailleurs saisonniers étrangers**

**ARTICLE INTRODUIT PAR LA COMMISSION**

L'article 1<sup>er</sup> *ter* résulte de l'adoption de deux amendements identiques de nos collègues M. Jean-Noël Barrot (groupe du Mouvement Démocrate et apparentés) et Mme Stella Dupont (groupe La République en Marche), avec un avis favorable du rapporteur.

Il inscrit directement dans le projet de loi les dispositions relatives à la prolongation de la durée de séjour des travailleurs saisonniers étranger.

Limitée à six mois en application de l'article L. 313-23 du code de l'entrée et du séjour des étrangers, cette durée est portée à neuf mois pour les titulaires de

cette carte présents en France à la date du 16 mars 2020. Cette prolongation sera ouverte durant l'état d'urgence sanitaire et dans les six mois suivant son terme.

La prolongation à neuf mois permettra à la fois de sécuriser la situation des travailleurs saisonniers étrangers présents en France et de répondre à la tension en main d'œuvre de plusieurs secteurs, en particulier agricoles.

Cette mesure étant provisoire, sa codification juridique n'est toutefois pas indispensable. Les débats en séance publique pourront corriger la rédaction en ce sens.

\*

\* \*

*Article 1<sup>er</sup> quater (nouveau)*

**Autorisation de mise en place d'accords d'intéressement sur décision unilatérale de l'employeur dans les entreprises de moins de onze salariés**

**ARTICLE INTRODUIT PAR LA COMMISSION**

L'article 1<sup>er</sup> *quater* résulte de l'adoption d'un amendement du rapporteur visant à inscrire directement dans le projet de loi la modification du code du travail permettant la mise en œuvre, dans les entreprises de moins de onze salariés, d'un accord d'intéressement sur décision unilatérale de l'employeur.

Il répond à l'habilitation du projet de loi initial poursuivant ce même objet, supprimée en cohérence à l'article 1<sup>er</sup>.

La rédaction retenue ouvre cette dérogation à toute entreprise de moins de onze salariés dépourvue de délégué syndical ou de membre élu de la délégation du personnel du comité social et économique. L'employeur en informera les salariés de l'entreprise par tous moyens.

Le régime d'intéressement mis en œuvre par décision unilatérale de l'employeur s'appliquera pour une durée comprise entre un et trois ans.

Cette faculté sera toutefois limitée aux entreprises les plus éloignées de ces dispositifs – c'est-à-dire celle n'ayant aucun accord d'intéressement applicable et n'en ayant pas conclu depuis au moins cinq ans.

Outre ces dispositions spécifiques, le dispositif prévu à cet article appliquera le droit commun de l'intéressement – en particulier son régime fiscal et social. Seules les dispositions visant les accords d'intéressement conclus dans un groupe ou une branche ne s'appliqueront pas, ne correspondant pas au champ visé de très petites entreprises.

\*

\* \*

*Article 1<sup>er</sup> quinquies (nouveau)*

**Neutralisation de la période d'interruption entre deux contrats à durée déterminée au sein de la fonction publique**

**ARTICLE INTRODUIT PAR LA COMMISSION**

L'article 1<sup>er</sup> *quinquies* résulte de l'adoption d'un amendement du rapporteur visant à inscrire directement dans le projet de loi une dérogation, au sein de la fonction publique, à la règle de calcul de la durée d'interruption entre deux contrats à durée déterminée, en ne décomptant pas la période de l'état d'urgence sanitaire.

Il répond à l'habilitation du projet de loi initial poursuivant ce même objet, qui a été supprimée par cohérence à l'article 1<sup>er</sup>.

Concernant les trois fonctions publiques, cet article a pour objet de ne pas pénaliser les agents cumulant six ans d'ancienneté de service public lors de la transformation de leur contrat en un contrat à durée indéterminée, qui est notamment subordonnée à l'absence d'interruption supérieure à quatre mois entre deux contrats.

\*

\* \*

*Article 1<sup>er</sup> sexies (nouveau)*

**Dérogation à la règle du remboursement des agents publics territoriaux et hospitaliers mis à disposition des établissements publics de santé**

**ARTICLE INTRODUIT PAR LA COMMISSION**

L'article 1<sup>er</sup> *sexies* résulte de l'adoption d'un amendement du rapporteur visant à inscrire directement dans le projet de loi une dérogation à la règle du remboursement de la mise à disposition d'un agent public territorial ou hospitalier auprès d'un établissement public de santé, social ou médico-social pendant l'état d'urgence sanitaire.

Il répond à l'habilitation du projet de loi initial poursuivant ce même objet, supprimée en cohérence à l'article 1<sup>er</sup>.

S'inspirant du dispositif existant au sein de la fonction publique d'État <sup>(1)</sup>, il a pour objet de faciliter la mise à disposition d'agents publics dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19 en offrant un cadre sécurisé pour l'agent et pour les administrations.

\*

\* \*

---

(1) L'article 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État prévoit une dérogation à l'obligation de remboursement de la mise à disposition quand celle-ci est effectuée au profit des « établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ».

*Article 1<sup>er</sup> septies (nouveau)*

**Reports d'entrée en vigueur ou d'application de dispositions législatives**

**ARTICLE INTRODUIT PAR LA COMMISSION**

L'article 1<sup>er</sup> *septies* résulte de l'adoption d'un amendement du rapporteur visant à inscrire directement dans le projet de loi trois reports de dates d'entrée en vigueur ou d'application de dispositions législatives.

Afin d'éviter de dépendre des délais glissants (jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2022) prévus par l'habilitation poursuivant le même objet, cet article diffère, dans des délais raisonnables, trois réformes importantes pour la justice :

– la réforme du divorce, dont l'entrée en vigueur, prévue au 1<sup>er</sup> septembre 2020, est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2021 ;

– la création de la juridiction nationale unique des injonctions de payer, dont l'entrée en vigueur, prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2021, est repoussée au 1<sup>er</sup> septembre 2021 ;

– la mise en place du code de justice pénale des mineurs, dont l'entrée en vigueur, prévue au 1<sup>er</sup> octobre 2020, est fixée au 31 mars 2021.

Définie par les articles 22 et 23 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, la réforme du divorce, qui supprime la tentative de conciliation, est ainsi reportée de quatre mois, afin de tenir compte de la reprise progressive de l'activité des juridictions imposée par la crise sanitaire.

Prévue par l'article 27 de cette même loi du 23 mars 2019, la création de la juridiction nationale unique des injonctions de payer est repoussée de huit mois, afin de permettre son installation, le recrutement des magistrats et fonctionnaires de greffe et la mise en œuvre de la nouvelle procédure dématérialisée, après le redémarrage de l'activité juridictionnelle.

S'agissant enfin du code de justice pénale des mineurs, les dispositions de l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs devaient entrer en vigueur, aux termes de son article 9, le 1<sup>er</sup> octobre 2020. Ce délai devait permettre au Parlement de ratifier ladite ordonnance avant son entrée en vigueur, conformément aux engagements pris lors de l'examen de la loi du 23 mars 2019 qui en est à l'origine.

Compte tenu des contraintes liées au contexte épidémiologique, qui pèsent à la fois sur le travail des juridictions et sur l'ordre du jour du Parlement, cette ratification est reportée de six mois, soit au 31 mars 2021.

\*

\* \*

*Article 1<sup>er</sup> octies (nouveau)*

**Adaptation des règles de compétence au sein des fédérations des chasseurs**

**ARTICLE INTRODUIT PAR LA COMMISSION**

L'article 1<sup>er</sup> *octies* résulte de l'adoption d'un amendement du rapporteur visant à inscrire directement dans le projet de loi l'adaptation des règles de compétence entre assemblées générales et conseils d'administration des fédérations des chasseurs que le Gouvernement entendait prendre par voie d'ordonnance en application du *j* du 2<sup>o</sup> du I de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi.

Ainsi, à titre exceptionnel, les conseils d'administration des fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs pourront, en lieu et place de leurs assemblées générales si ces dernières ne peuvent se tenir du fait de la propagation de de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation :

- adopter leurs statuts ;
- fixer les montants des cotisations annuelles dues par leurs adhérents ;
- fixer le montant de la contribution versée pour l'indemnisation et la prévention des dégâts de grand gibier.

Dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les comités des fonds départementaux d'indemnisation des dégâts de sanglier pourront quant à eux adopter leurs statuts, à titre exceptionnel, en lieu et place de leurs assemblées générales si ces dernières ne peuvent se tenir du fait de la propagation de de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

Les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> *octies*, rétroactives, entrent en vigueur le 12 mars 2020.

\*

\* \*

## Article 2

### **Habilitations diverses destinées à permettre l'entrée en vigueur rapide des mesures envisagées**

#### **ARTICLE ADOPTÉ AVEC MODIFICATION**

L'article 2 a été adopté par la commission avec modification.

Deux amendements rédactionnels du rapporteur ont été adoptés aux 3° et 5° du I de l'article.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a également supprimé deux habilitations prévues par cet article afin que les mesures législatives qu'elles visaient à mettre en place par voie d'ordonnances soient inscrites directement dans le projet de loi, après l'article 2. Ces dispositions concernent :

- l'harmonisation de l'indemnisation des victimes d'essais nucléaires français ;
- l'élargissement des missions des volontaires internationaux en administration.

#### **I. L'ENCADREMENT DE L'HABILITATION**

● L'article 2 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour assurer l'entrée en vigueur des dispositions envisagées dans les plus brefs délais.

Contrairement aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, directement liées aux conséquences de l'épidémie de covid-19 sur notre organisation sociale et économique, les habilitations inscrites à l'article 2 ne résultent pas des événements actuels.

Leur inscription dans ce projet de loi vise donc avant tout à garantir leur entrée en vigueur dans des délais resserrés, sans attendre un nouveau véhicule législatif.

● Cette différence de contexte et d'objet mise à part, l'article 2 répond au même encadrement que l'article 1<sup>er</sup>.

De manière identique, le **I** prévoit un délai de six mois, à compter de la publication de la présente loi, pour publier les ordonnances. Seule la mention de la rétroactivité au 12 mars 2020 disparaît, cette dernière n'étant pas nécessaire en l'absence de lien direct avec l'épidémie.

Le **II** écarte également les procédures de consultation obligatoire prévues par les dispositions législatives ou réglementaires.

Le **III** maintient, enfin, le délai de trois mois dans lequel chaque ordonnance devra faire l'objet, à compter de sa publication, d'un projet de loi de ratification déposé au Parlement.

## II. LE CONTENU DE L'HABILITATION

### A. L'HARMONISATION DU TRAITEMENT DES DOSSIERS DE DEMANDE D'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ESSAIS NUCLÉAIRES

L'habilitation prévue au 1<sup>o</sup> du I de l'article 2 vise à tirer les conséquences des décisions n° 429574 et 432578 rendues par le Conseil d'État statuant au contentieux le 27 janvier 2020 sur les modalités d'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 relatives au régime d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, en l'absence de précision sur ce point dans le texte de la loi. L'objectif est d'harmoniser le traitement des dossiers de demande d'indemnisation en faisant application, avec une portée rétroactive, du seuil d'exposition de 1 millisievert par an fixé par la loi de finances pour 2019 à l'ensemble des demandes d'indemnisation, quelle que soit la date du dépôt de ces demandes. Cette mesure répond à un objectif d'équité. L'ordonnance à prendre devra comporter la réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée.

#### • **Le droit en vigueur avant les décisions rendues par le Conseil d'État le 27 janvier 2020**

La loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français a créé un régime de réparation intégrale des préjudices subis par les victimes des 210 essais nucléaires réalisés par la France au Sahara et en Polynésie française entre 1960 et 1998, quel que soit leur statut : civils ou militaires, travailleurs sur les sites d'expérimentations et populations civiles, ressortissants français ou étrangers. Ce cadre juridique a été instauré pour permettre à toute personne atteinte d'une pathologie radio-induite figurant parmi les dix-huit maladies énumérées par le décret du 11 juin 2010 de constituer un dossier de demande d'indemnisation qu'elle devait adresser au Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), comité ayant le statut d'autorité administrative indépendante, compétente pour décider d'attribuer ou non des indemnisations, depuis l'entrée en vigueur de la loi de programmation militaire pour 2014-2019.

La loi de 2010 prévoyait un régime de présomption simple de causalité, créée si le demandeur d'indemnisation avait séjourné pendant la période des essais nucléaires et était atteint de l'une des vingt-trois maladies cancéreuses pouvant être radio-induites (définies par le pouvoir réglementaire), à moins que le risque attribuable aux essais nucléaires ne soit négligeable. Pour déterminer si ce risque était négligeable, le CIVEN, se fondant sur les études épidémiologiques validées par la communauté internationale et les méthodes validées par l'Agence internationale de l'énergie atomique, prenait en compte des données telles que la dosimétrie, le sexe, l'année de naissance, la nature de l'affection, l'âge au moment de l'exposition ou d'autres facteurs, tels que le tabagisme.

L'application de cette règle avait conduit à une proportion très faible d'admission des demandes, de l'ordre de 3 %, proportion doublée par les annulations contentieuses des rejets pour insuffisance de preuves apportées par l'administration.

L'article 113 de 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 a donc supprimé la référence à la notion de « risque négligeable », sans prévoir d'autre condition de renversement de la présomption de causalité. Selon un avis rendu par le Conseil d'État, la présomption de causalité devenait, avec une telle disposition législative, quasi irréfragable et créait, de fait, l'obligation d'accueillir toutes les demandes d'indemnisation, avec des conséquences préoccupantes sur les métiers exposés à des rayons ionisants. Cependant, l'article 113 de la loi du 28 février 2017 a également prévu qu'une commission composée pour moitié de parlementaires et pour moitié de personnalités qualifiées proposerait des mesures destinées à réserver l'indemnisation aux personnes dont la maladie est causée par les essais nucléaires. Cette commission devait formuler des recommandations à l'attention du Gouvernement.

Dans son rapport rendu le 15 novembre 2018, la commission créée par la loi de 2017 a recommandé que la procédure d'indemnisation des malades et ayants droit soit consolidée et que soit prise en compte la méthodologie employée par le CIVEN pour l'examen des dossiers d'indemnisation en référence à l'article R. 1333-11 du code de la santé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Cette méthodologie consiste à retenir comme référence la dose maximale d'exposition aux rayonnements ionisants admise pour le public, définie par les articles L. 1333-2 et R. 1333-11 du code de la santé publique, **soit 1 millisievert**, et non plus la dose d'exposition maximale admise pour les travailleurs lorsque leur exposition aux rayons ionisants résulte de leur activité professionnelle.

En vertu de ces règles, le demandeur bénéficie d'une présomption de causalité qui ne peut être renversée que si la dose annuelle de rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français reçue par l'intéressé a été inférieure à 1 millisievert. Cette méthodologie a accru le nombre de bénéficiaires d'une indemnisation et ainsi amélioré le système de prise en charge des victimes. Selon les informations fournies au rapporteur par le président du CIVEN, M. Alain Christnacht, « *l'application de ce nouveau critère a fait passer la proportion des demandes d'indemnisation admises de 3 % à plus de 40 %* ».

Le Gouvernement ayant retenu cette recommandation, le droit applicable a été modifié par le *b* du 2° du I de l'article 232 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

### • **La nécessité d’harmoniser le droit applicable à la suite des décisions rendues par le Conseil d’État**

Par ses décisions n° 429574 et 432578 du 27 janvier 2020, le Conseil d’État statuant au contentieux a jugé que ces nouvelles dispositions, faute de « dispositions transitoires » prévues par le législateur, n’étaient applicables qu’aux demandes déposées au CIVEN après la date d’entrée en vigueur de la loi de finances pour 2019, soit le 31 décembre 2018.

Le Gouvernement indique dans l’étude d’impact du projet de loi qu’il considère cette situation comme insatisfaisante. D’une part, elle méconnaît l’intention du législateur de suivre sur ce point les recommandations formulées par la commission instituée par la loi du 28 février 2017, d’autant plus que la suppression de la notion de « risque négligeable » prévue par la loi de février 2017 était transitoire, dans l’attente des recommandations de la commission. D’autre part, il en résulte une différence de traitement entre demandeurs d’indemnisation en fonction de la date de dépôt de leur dossier d’indemnisation, qui est difficilement justifiable.

Le président du CIVEN a indiqué au rapporteur que cette jurisprudence, en l’absence d’intervention du législateur, pourrait contraindre à réévaluer jusqu’à **324 demandes** d’indemnisation (85 demandes déposées avant le 31 décembre 2018 et non encore examinées par le CIVEN, 95 demandes rejetées et susceptibles d’être soumises à un second examen par l’autorité administrative indépendante, 144 recours en instance devant les juridictions administratives), ce qui pourrait représenter un coût budgétaire supplémentaire complexe à évaluer mais qui pourrait s’élever jusqu’à 10 millions d’euros si les deux décisions rendues par le Conseil d’État en janvier 2020 étaient appliquées, sachant que le montant d’une indemnisation s’élève à 80 000 euros en moyenne.

### • **Les effets attendus du dispositif proposé**

Il est proposé au 1° du I d’habiliter le Gouvernement à préciser par ordonnance que la règle issue de l’article R. 1333-11 du code de la santé publique définie par la loi de finances pour 2019 est également applicable aux demandes déposées au CIVEN avant le 31 décembre 2018.

L’objectif poursuivi est d’éviter toute distorsion et d’unifier les modalités d’instruction des demandes d’indemnisation et des décisions rendues par le CIVEN et les juridictions administratives. Les décisions des cours administratives d’appel passées en force de chose jugée ne seraient pas remises en cause.

Selon les informations fournies au rapporteur par la direction des affaires juridiques du ministère des armées, « *la mesure aura pour effet, sur les demandes [d’indemnisation] déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018, sur lesquelles le CIVEN ne s’est pas encore prononcé – soit que le dossier médical du demandeur soit incomplet, soit qu’un contentieux soit en cours sans qu’un arrêt de chambre administrative d’appel soit intervenu – de conduire à l’application du critère d’un millisievert [...] plutôt qu’à celle d’une présomption en pratique irréfragable*

*d'exposition résultant de l'article 113 de la loi du 28 février 2017 ». Le ministère des armées a également précisé que « dans un petit nombre de cas, si la décision du CIVEN est intervenue avant le 3 mars 2017, date de l'entrée en vigueur de la loi du 28 février 2017, la demande a été instruite par le CIVEN en application de la règle dite du risque négligeable, moins favorable au demandeur que la règle du millisievert. Si la décision de rejet du CIVEN est intervenue avant cette date, le demandeur [pourra] déposer une nouvelle demande, jusqu'au 3 décembre 2020, en vertu de l'article 232 de la loi du 31 décembre 2018 et le CIVEN se prononcera alors [en fonction du] critère d'un millisievert. »*

Dans son avis sur l'avant-projet de loi, le Conseil d'État souligne à deux reprises que l'ordonnance prévue au 1° du I pourrait donner lieu à une « rédaction en clair », c'est-à-dire que la disposition à prendre pourrait être intégrée au projet de loi – *« puisque le Sénat a déjà adopté en mars 2020, sur amendement du Gouvernement, une disposition en ce sens dans le projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de l'action publique. »* Il est *« de bonne méthode en pareil cas »*, indique le Conseil d'État, *« d'inclure directement dans le projet de loi les mesures législatives en cause et de les soumettre au vote du Parlement »*.

Le rapporteur partage entièrement l'avis du Conseil d'État. Le dispositif de cette mesure législative étant succinct et ayant été adopté par le Sénat le 3 mars 2020, sur la proposition du Gouvernement, lors de l'examen en première lecture du projet d'accélération et de simplification de l'action publique, dont la discussion au Parlement est reportée *sine die* en raison de la crise de la covid-19, le rapporteur a proposé à la commission d'inscrire dans le projet de loi ces dispositions législatives et de supprimer l'habilitation correspondante.

## **B. L'EXTENSION DES FONCTIONS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE CONFIEES AUX VOLONTAIRES INTERNATIONAUX EN ADMINISTRATION**

Le 2° du I de l'article 2 porte sur le statut des volontaires internationaux en administration.

Le statut du volontaire international en administration (VIA), qui est l'une des formes du service civique à l'international, est fixé aux articles L. 122-1 à L. 122-17 du code du service national.

Plus précisément, aux termes de l'article L. 122-4 du même code, les VIA *« 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. »* L'arrêté ministériel du 30 novembre 2000 a précisé les fonctions qui pouvaient leur être confiées dans les missions diplomatiques et les postes consulaires, notamment *« toute activité concourant au bon fonctionnement et à l'accomplissement des missions dévolues à ces missions et à ces postes, notamment dans le cadre des services de coopération*

*et d'action culturelle* ». Au 31 décembre 2019, 605 VIA étaient ainsi affectés dans les services relevant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

Or par une décision en date du 23 janvier 2020, le tribunal administratif de Paris a annulé la décision d'affectation d'un VIA dans un service consulaire au motif que confier une activité purement administrative à un VIA n'était pas conforme aux dispositions de l'article L. 122-4 précité, annulant par conséquent l'alinéa précité de l'arrêté ministériel du 30 novembre 2000.

Dès lors, il n'est plus aujourd'hui possible au MEAE d'affecter des VIA dans certains services, notamment les services en charge des systèmes d'information et les antennes immobilières des ambassades, alors même que leur expertise peut être très utile et l'expérience qu'ils en retirent enrichissante. Très concrètement, cette décision a conduit à la suppression de 83 ETP de VIA, remplacés à compter de cet été par des agents titulaires ou contractuels, pour un surcoût de 2,1 millions d'euros.

Le projet de loi propose donc d'autoriser le Gouvernement à « *étendre, au-delà de la coopération internationale, les fonctions susceptibles d'être confiées aux volontaires internationaux en administration pour contribuer aux missions et au bon fonctionnement des services de l'État à l'étranger* ». La rédaction actuelle de l'article L. 122-4 du code du service national serait donc adaptée de manière à couvrir toutes les fonctions auxquelles le MEAE a, jusqu'à présent, affecté les VIA, permettant ainsi la recréation des 83 ETP supprimés à la suite de la décision du tribunal administratif de Paris.

Conformément à l'avis du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi, la modification législative qu'implique cette habilitation étant limitée, le rapporteur a proposé à la commission d'inscrire dans le projet de loi ces dispositions législatives et de supprimer l'habilitation correspondante.

### **C. LA PROLONGATION DE LA DÉLÉGATION DE GESTION DES PROGRAMMES RELEVANT DES FONDS EUROPÉENS STRUCTURELS ET D'INVESTISSEMENT**

Le 3° du I de l'article 2 porte sur les modalités de gestion des fonds européens structurels et d'investissement.

En application du I de l'article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM »), « *l'État confie aux régions ou, le cas échéant, pour des programmes opérationnels interrégionaux, à des groupements d'intérêt public mis en place par plusieurs régions, à leur demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion* ». Ces programmes européens relèvent actuellement de quatre fonds européens structurels et d'investissement (FESI), lesquels représentent un total de 26,4 milliards d'euros pour notre pays sur la période 2014-2020 :

- le Fonds social européen (FSE) ;
- le Fonds européen de développement régional (FEDER) ;
- le Fonds européen agricole de développement régional (FEADER) ;
- le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Le transfert par l'État de sa compétence en matière de gestion des programmes européens relevant de ces quatre fonds s'est fait selon des modalités différentes et parfois complexes pour chacun d'entre eux :

– s'agissant du FSE, l'État est autorité de gestion de 65 % de ses crédits, correspondant aux mesures « Emploi et inclusion sociale ». Toutefois, par convention, en métropole, ce sont les départements ou les collectivités et les organismes chargés du pilotage de plans locaux pour l'insertion par l'emploi (PLIE) qui gèrent par délégation de l'État le volet « Inclusion ». Quant aux 35 % restants, correspondant aux mesures « Formation », ce sont les régions qui sont autorités de gestion ;

– les régions sont autorités de gestion des programmes du FEDER, à la seule exception d'un programme national d'assistance technique FEDER-FSE qui apporte son soutien aux autorités de gestion régionales pour la bonne mise en œuvre des fonds ;

– s'agissant du FEADER, si l'essentiel des crédits a bien été délégué aux régions, qui sont autorités de gestion, l'État conserve d'importantes prérogatives qui limitent considérablement, en pratique, la portée de ladite délégation ;

– le FEAMP fait l'objet d'un seul programme national pour lequel l'autorité de gestion est l'État. Toutefois, une partie des mesures est gérée, par délégation, par les régions littorales.

Afin d'harmoniser les décisions entre les différentes autorités de gestion ainsi qu'entre celles-ci et leurs délégataires, un comité État-région a été institué au sein de chaque région, complété par un comité national, dans les conditions fixées par le décret n° 2015-229 du 27 février 2015.

Le I de l'article 78 de la loi précitée, qui confie aux régions (ou, le cas échéant, à d'autres collectivités ou organismes) la gestion des programmes européens, couvre la période 2014-2020, laquelle est calée sur celle du cadre financier pluriannuel (CFP) européen actuel. Le présent article propose d'autoriser le Gouvernement à prolonger la durée de cette délégation de gestion « *au-delà de la période initialement fixée* » ainsi que de prendre les mesures d'« *adaptations de la gestion de ces programmes rendues nécessaires par les évolutions du droit de l'Union européenne* ». Seraient concernés par la disposition le FSE, le FEDER, le FEAMP et le FEADER mais selon des modalités différentes.

En effet, la Commission européenne envisage, pour la prochaine période de programmation 2021-2027 correspondant à celle du prochain CFP, de réformer la politique de cohésion. La proposition de règlement portant dispositions communes à sept fonds de cohésion, qu'elle a présentée le 29 mai 2018, écarte ainsi le FEADER du cadre commun, les règles lui étant applicables figurant dans une autre proposition de règlement présentée le 1<sup>er</sup> juin 2018. Cette dernière proposition s'intègre dans les négociations de la « nouvelle PAC post-2020 ». Très difficiles car réformant profondément la PAC, ces négociations sont toujours en cours et ne seront très probablement pas conclues au 1<sup>er</sup> janvier 2021, au point que la Commission a récemment proposé une période de transition d'un an, maintenant les règles actuelles jusqu'en 2022.

Par conséquent, si la gestion décentralisée actuelle du FSE, du FEDER et du FEAMP serait prolongée par la future ordonnance sur la période 2021-2027 et ses règles adaptées, la prolongation de celle du FEADER serait limitée à la période de transition précitée. Sa prolongation au-delà, de même que les adaptations rendues nécessaires par l'évolution du droit européen, figureraient dans un autre véhicule législatif.

Le rapporteur est favorable à cette prolongation qui ne viserait qu'à maintenir au-delà de 2020, malgré la crise sanitaire en cours, la situation actuelle s'agissant de la gestion décentralisée des programmes européens, tout en permettant au Gouvernement de prendre les mesures d'adaptation rendues nécessaires par le nouveau cadre de la politique de cohésion. Il souhaite toutefois rappeler les difficultés auxquelles a donné lieu cette décentralisation, notamment celle des programmes relevant du FEADER, qui a l'objet de nombreuses recommandations dans deux rapports récents, l'un de la Cour des comptes <sup>(1)</sup>, l'autre de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale <sup>(2)</sup>.

#### **D. L'AMÉNAGEMENT DU CADRE APPLICABLE AUX NOUVELLES INSTANCES CONSULTATIVES DES PERSONNELS DES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ**

- Les agences régionales de santé (ARS) disposent d'instances représentatives du personnel dérogatoires au droit commun, qu'il s'agisse du droit du travail ou du droit de la fonction publique.

Cette spécificité répond au statut particulier du personnel des ARS, qui associe des contractuels de droit public, des fonctionnaires et des salariés de droit privé.

Cette instance de représentation du personnel a initialement été créée sous la forme de deux comités distincts : un comité d'agence, qui conjugait les missions

---

*(1) Rapport du 22 mai 2019 fait à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement.*

*(2) Rapport n° 2286 du 2 octobre 2019 de Mme Liliana Tanguy et M. Pierre-Henri Dumont sur l'évaluation de la gestion des fonds structurels européens par les régions françaises.*

traditionnelles d'un comité d'entreprise dans le secteur privé et d'un comité technique dans la fonction publique, et un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

• La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique <sup>(1)</sup> a fusionné ces deux comités en créant un nouveau « *comité d'agence et des conditions de travail* », toujours codifié à l'article L. 1432-11 du code de la santé publique.

Sa mission essentielle a été maintenue, consistant à « *assurer une expression collective des personnels de l'agence permettant la prise en compte permanente de leurs intérêts* » aux termes de l'article précité, principalement par une procédure de consultation.

Cette réforme s'est inscrite dans les pas de la transformation des instances représentatives de personnel prévue par le droit du travail – avec l'intégration du CHSCT dans le comité social et économique (CSE) – et par le droit de la fonction publique – avec le comité social et économique.

Initialement prévue pour le 16 juin 2020, l'installation de ces comités avait depuis été repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2021 par l'ordonnance du 27 mars 2020 <sup>(2)</sup>.

• Le 4<sup>o</sup> du I de l'article 2 habilite le Gouvernement à adapter les missions de ces comités d'agence et des conditions de travail « *notamment pour définir leurs compétences et déterminer leurs ressources en matière d'activités sociales et culturelles* ».

Selon l'étude d'impact du projet de loi, cette habilitation vise essentiellement à doter ces comités d'un budget propre, qui leur permettra de financer des activités sociales et culturelles, suivant la pratique des CSE.

## **E. LA PROROGATION ET LA MODIFICATION 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**

Le 5<sup>o</sup> du I de l'article 2 du présent projet de loi habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour proroger la durée d'application 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. L'habilitation autorise également le Gouvernement à renforcer les contrôles du respect des dispositions de cette ordonnance ainsi qu'à apporter des modifications aux mesures relatives à l'encadrement en volume des avantages promotionnels.

---

(1) Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

(2) 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.

Ces dispositions reprennent dans termes très proches une habilitation initialement prévue à l'article 44 du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique, dit projet de loi « ASAP », dont l'examen est pour l'heure suspendu <sup>(1)</sup>.

## 1. L'état du droit

L'ordonnance n° 2018-1128, prise sur le fondement de l'article 15 de 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, dite loi « Egalim », a pour objectif de renforcer l'équilibre des relations commerciales dans la chaîne agroalimentaire <sup>(2)</sup>. Elle prévoit à cet effet un cadre expérimental applicable pour une durée de deux ans <sup>(3)</sup> en France métropolitaine <sup>(4)</sup>, au cours duquel le seuil de revente à perte est relevé et l'encadrement des promotions en volume et en valeur renforcé.

En premier lieu, le seuil de revente à perte applicable pour les denrées alimentaires et les produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie a été rehaussé de 10 %. À cet effet, l'article 2 de l'ordonnance prévoit que le prix d'achat effectif prévu au deuxième alinéa du I de l'article L. 442-5 du code de commerce <sup>(5)</sup>, en dessous duquel il est interdit de revendre un produit en l'état, est affecté d'un coefficient de 1,10 pour les denrées alimentaires et les produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie.

En deuxième lieu, l'ordonnance a instauré un encadrement des avantages promotionnels pour les denrées alimentaires et les produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie. Le droit commun prévoit déjà un certain nombre de règles permettant d'encadrer les promotions sur les produits alimentaires. Ainsi, l'article L. 443-1 du code de commerce offre la possibilité, lorsque des opérations promotionnelles sur des produits alimentaires périssables sont susceptibles, par leur ampleur ou leur fréquence, de désorganiser les marchés, de prendre un arrêté interministériel pour fixer la périodicité et la durée de telles opérations. L'article L. 443-2 comporte quant à lui des règles précises encadrant les promotions sur les 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. Le cadre expérimental de l'ordonnance va plus loin et instaure en son article 3 un

---

(1) Lors du passage du texte en commission des finances au Sénat, un amendement de la rapporteure a été adopté à l'article 44. Cet amendement substitue à l'habilitation des dispositions « en dur » qui prorogent de quatorze mois les dispositions de l'ordonnance et ouvre la possibilité pour certains produits saisonniers de déroger à l'encadrement des promotions en volume.

(2) On peut noter que l'ordonnance n° 2018-1128 a été modifiée, pour des besoins de coordination juridique, par l'ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019 portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées.

(3) Comme précisé à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance.

(4) Comme précisé à l'article 6 de l'ordonnance.

(5) Dispositions prévues à l'article L. 442-2 du code de commerce avant les modifications faites par l'ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019 portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées.

encadrement général des avantages promotionnels en volume et en valeur, qui s'applique selon les règles suivantes :

– le II de l'article 3 prévoit l'encadrement des promotions en valeur à 34 % du prix de vente au consommateur ou d'une augmentation de la quantité de produit vendue de 34 %. Ce taux permet aux distributeurs de continuer à pratiquer des offres telles que « deux produits achetés, un produit offert » ;

– le III de l'article 3 prévoit également l'encadrement des promotions en volume à 25 % du chiffre d'affaires ou du volume prévisionnels <sup>(1)</sup>, que les avantages promotionnels soient accordés par le distributeur ou par le fournisseur. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux produits périssables et menacés d'altération rapide, à condition que l'avantage promotionnel ne fasse l'objet d'aucune publicité ou annonce à l'extérieur du point de vente.

Tout manquement aux obligations nouvelles concernant l'encadrement des promotions est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder de 75 000 euros pour une personne physique et 375 000 euros pour une personne morale ou la moitié des dépenses de publicité effectuées au titre de l'avantage promotionnel pour une personne morale. En cas de réitération du manquement, elles peuvent être doublées.

Enfin et conformément à ce qui était prévu dans l'article d'habilitation, l'ordonnance prévoit en son article 4 la remise d'un rapport au Parlement mesurant les effets de l'ordonnance avant le 1<sup>er</sup> octobre 2020.

Le rehaussement du seuil de revente à perte est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> février 2019 et l'encadrement des promotions au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Un projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé le 27 février 2019 ; il n'a pas encore été inscrit à l'ordre du jour des assemblées.

## **2. Les dispositions prévues par le présent projet de loi**

Le projet de loi habilite le Gouvernement à prolonger, pour une période ne pouvant excéder trente mois, la durée pendant laquelle sont applicables tout ou partie des dispositions de l'ordonnance. L'habilitation autorise également le Gouvernement à renforcer les contrôles permettant de s'assurer de la bonne application de ces dispositions. Enfin, elle permet également au Gouvernement de modifier les dispositions relatives à l'encadrement en volume des promotions commerciales, dans l'objectif de faciliter la commercialisation de certains produits et d'établir des conditions de négociation plus favorables pour les fournisseurs.

---

(1) L'application de ce taux varie selon les catégories de produits : 25 % du chiffre d'affaires prévisionnel fixé par la convention unique prévue par l'article L. 441-4 du code de commerce, 25 % du volume prévisionnel convenu entre le distributeur et le fournisseur pour les produits sous marques de distributeurs et 25 % des engagements en volume portant sur des produits périssables ou issus de cycles courts de production, d'animaux vifs, de carcasses ou pour les produits de la pêche et de l'aquaculture.

L'allongement du délai de l'expérimentation jusqu'à trente mois devrait porter, selon les informations fournies par le Gouvernement, à la fois sur le seuil de revente à perte et l'encadrement des avantages promotionnels. Ce nouveau délai a pour principal objectif de permettre davantage de recul pour évaluer au mieux l'impact des mesures de l'ordonnance sur le rééquilibrage des négociations commerciales, le revenu des agriculteurs et l'inflation et décider alors en toute connaissance de cause des suites à donner à cette expérimentation. En particulier, le Gouvernement souligne que la durée de deux ans est insuffisante pour mesurer l'effet des mesures sur le revenu des agriculteurs. Les données du réseau d'information comptable agricole (RICA) concernant le revenu des agriculteurs ne sont en effet disponibles qu'avec un décalage de deux ans. En outre, l'entrée en vigueur étalée dans le temps d'un certain nombre de mesures prévues dans la loi dite « Egalim » plaide également en faveur d'une extension de la durée de l'expérimentation. Les derniers textes d'application ont été pris en avril 2019 et leur pleine intégration aux négociations des contrats entre transformateurs et distributeurs s'étalera dans le temps en fonction de la temporalité des contrats. Une extension de l'expérimentation sur trente mois devrait permettre de couvrir les négociations conclues pour les années 2021, 2022 et 2023.

L'habilitation autorise également le Gouvernement à renforcer les contrôles nécessaires pour vérifier la bonne application des mesures prévues dans l'ordonnance. Ainsi que l'a précisé le Gouvernement, cette disposition a simplement pour objet de consolider juridiquement l'habilitation des agents de la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pour contrôler le respect des dispositions de cette ordonnance et le cas échéant sanctionner les manquements à cette disposition. Cette habilitation, qui n'avait pas été prévue par l'ordonnance du 12 décembre 2018, résulte pour l'instant du décret n° 2019-308 du 11 avril 2019 relatif au contrôle de l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires. Il paraît souhaitable, dans une optique de clarification et de consolidation juridique, de l'inscrire dans une disposition de nature législative. Concernant les contrôles d'ores et déjà menés, l'étude d'impact indique qu'au 31 décembre 2019, 5 382 contrôles ont ainsi été effectués dans 4 871 établissements. Au moins une anomalie en matière de plafonnement des promotions a été relevée dans 605 d'entre eux, ce qui correspond à un taux d'établissements en anomalie d'environ 12,5 %.

Enfin, l'ordonnance habilite le Gouvernement à modifier les conditions d'encadrement des avantages promotionnels en volume, prévu au III de l'article 3 de l'ordonnance précitée. Alors que ce n'est pas le cas pour les avantages promotionnels en valeur, les avantages promotionnels en volume font l'objet d'une remise en cause importante de la part de nombreux professionnels. Selon l'étude d'impact, les petites et moyennes entreprises (PME) pâtissent particulièrement de cette disposition. Les avantages promotionnels en volume peuvent constituer pour ces dernières un levier important de commercialisation, leur visibilité étant plus faible que celle dont peuvent se prévaloir les grandes entreprises, qui allouent des budgets plus importants à la publicité et au *marketing*. Le problème se pose avec une acuité particulière pour ce qui concerne les produits dits « festifs » (foie gras,

chocolat de Pâques et de Noël notamment), dont la vente présente un caractère saisonnier très marqué. Pour ces produits, le plafonnement des promotions en volume à 25 % du chiffre d'affaires prévisionnel freine l'écoulement des ventes, en particulier après la période de commercialisation. Il peut en résulter du gaspillage alimentaire ou une reprise des invendus par certains fournisseurs qui ne seraient pas en mesure de refuser de telles demandes de la part de leurs distributeurs.

Selon l'étude d'impact, ces difficultés de vente de ces produits peuvent donc entraîner des conséquences financières importantes pour les entreprises et les filières agricoles concernées et *in fine* réduire la diversité de produits et la concurrence. Ces difficultés peuvent être accentuées dans le contexte actuel, où de nombreux opérateurs se trouvent confrontés à des difficultés inédites pour assurer la continuité de l'approvisionnement et doivent faire face à un recentrage de la demande des consommateurs sur une gamme de produits plus restreintes.

L'étude d'impact précise que les conditions de la prolongation de cette expérimentation, notamment le périmètre et les modalités d'encadrement des promotions, prendront en compte les conclusions du rapport d'évaluation précité que le Gouvernement devrait remettre au Parlement d'ici le 1<sup>er</sup> octobre 2020. Dans le cadre des travaux devant nourrir ce rapport, un comité de suivi réunissant les parties prenantes a été mis en place, avec pour objectif de s'assurer de la fiabilité de la méthode d'évaluation et de permettre aux différentes parties prenantes de faire valoir leurs remarques durant le travail d'évaluation et de proposer des solutions. En outre, l'Autorité de la concurrence devrait également être amenée à donner un avis sur le projet d'ordonnance <sup>(1)</sup>.

\*

\* \*

#### *Article 2 bis (nouveau)*

### **Élargissement des missions des volontaires internationaux en administration**

<b>ARTICLE INTRODUIT PAR LA COMMISSION</b>
--

L'article 2 *bis* résulte de l'adoption d'un amendement du rapporteur.

Il vise à tirer les conséquences d'une décision du 23 janvier 2020 du tribunal administratif de Paris annulant l'arrêté ministériel d'affectation d'un volontaire international en administration (VIA) dans un service consulaire au motif que l'activité purement administrative qu'il y aurait eue n'était pas conforme aux dispositions de l'article L. 122-4 du code du service national. Le présent article élargit les fonctions qui peuvent être confiées à un VIA, au-delà des fonctions de coopération internationale.

---

(1) Le Conseil d'État prend acte dans son avis sur le présent projet de loi de l'engagement du Gouvernement de procéder à une consultation préalable de l'Autorité de la concurrence.

L'objectif de la mesure est de mettre en cohérence le droit et la pratique. Le VIA constitue en effet une expérience enrichissante et formatrice de premier ordre sur des fonctions à responsabilités à l'étranger, qui est reconnue par de nombreux employeurs, y compris dans le secteur privé. Il constitue ainsi un tremplin sur le plan professionnel, comme l'illustre le fait que, chaque année, d'anciens VIA poursuivent leur parcours au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ou auprès de ses opérateurs sur des contrats à durée déterminée ou en qualité d'agents titulaires suite à leur réussite à un concours. Ainsi, depuis 2004, près de 200 VIA ont intégré le ministère en qualité d'agents titulaires.

Le rapporteur estime souhaitable que les ambassades et les consulats continuent de bénéficier de ce vivier de compétences très précieux et de préserver, pour les intéressés, ces perspectives de recrutement très appréciées.

L'article ajoute donc à l'article L. 122-4 du code du service national le domaine de la diplomatie d'influence, qui constitue une fonction de plus en plus importante des postes diplomatiques et consulaires, la mise en œuvre de la politique de la France en matière d'asile ainsi que, d'une façon générale, la contribution aux missions et au bon fonctionnement des services de l'État à l'étranger, qui concerne notamment les systèmes d'information et de communication et l'immobilier.

\*

\* \*

#### *Article 2 ter (nouveau)*

### **Harmonisation du traitement des demandes d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français**

<b>ARTICLE INTRODUIT PAR LA COMMISSION</b>
--

L'article 2 *ter* résulte de l'adoption d'un amendement du rapporteur.

Il inscrit dans le projet de loi les dispositions qui auraient figuré dans l'ordonnance prise en application du 1° du I de l'article 2. Son dispositif reprend les dispositions adoptées par le Sénat, sur la proposition du Gouvernement, le 3 mars 2020, lors de l'examen en première lecture du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique afin de préciser l'interprétation qui doit être faite de l'article 232 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Ce texte a été transmis à l'Assemblée nationale le 6 mars mais sa discussion est reportée *sine die* en raison de la crise du covid-19.

L'entrée en vigueur de cette mesure présente un caractère d'urgence. En effet, par deux décisions du 27 janvier 2020, le Conseil d'État a jugé que les dispositions introduites par le *b* du 2° de l'article 232 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, à la suite de la recommandation formulée par la commission

associant parlementaires et personnalités qualifiées et chargée de faire toutes propositions pour réserver l'indemnisation aux personnes dont la maladie trouve sa cause dans les essais nucléaires qui avait été instituée par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017, n'étaient applicables, « *en l'absence de dispositions transitoires* », qu'aux demandes d'indemnisation déposées après l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2019, soit le 29 décembre 2018.

Le rapport de la commission remis au Gouvernement le 15 novembre 2018 se félicitait de la nouvelle politique d'indemnisation mise en œuvre par le Comité d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires (CIVEN) depuis janvier 2018, consistant à retenir comme référence la dose maximale d'exposition aux rayonnements ionisants admise pour le public, définie par les articles L. 1333-2 et R. 1333-11 du code de la santé publique, soit 1 millisievert. Cette politique avait en effet amélioré le système de prise en charge des victimes. Cette recommandation a été reprise par l'article 232 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Cependant, les décisions du Conseil d'État conduisent à faire une distinction entre les demandeurs d'indemnisation selon la date de dépôt de leur demande, ce qui n'est pas souhaitable et contraire aux intentions du législateur de 2017. D'une part, elle crée une inégalité non justifiable entre les demandeurs. D'autre part, elle fragilise les décisions rendues par le CIVEN sur le fondement des nouvelles dispositions et, en ceci, méconnaît la volonté exprimée par le législateur de suivre la recommandation, contenue dans le rapport du 15 novembre 2018, de consolider la méthodologie du CIVEN consistant à retenir le critère du 1 millisievert depuis son origine.

Le dispositif proposé vise donc à combler l'absence de dispositions transitoires, relevée par le Conseil d'État au contentieux, en interprétant le texte d'origine de manière à confirmer la volonté du législateur que la règle issue de l'article R. 1333-11 du code de la santé publique soit applicable aux demandes déposées devant le CIVEN avant comme après le 29 décembre 2018.

\*

\* \*

### *Article 3*

## **Centralisation des trésoreries publiques**

**ARTICLE ADOPTÉ SANS MODIFICATION**

L'article 3 habilite le Gouvernement, pour une durée de douze mois, à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi en vue de renforcer la centralisation sur le compte unique du Trésor des disponibilités détenues par des personnes morales soumises aux règles de la comptabilité publique et des organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public. Il

prévoit que le projet de loi de ratification devra être déposé au Parlement dans les trois mois de la publication de l'ordonnance.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

Il existe, en matière de finances publiques, un principe dit de « *centralisation des trésoreries publiques* » – ou encore d' « *unité de trésorerie* » – qui comporte quelques dérogations.

### A. LE PRINCIPE DE CENTRALISATION DES TRÉSORERIES PUBLIQUES

#### 1. Les correspondants du Trésor

La gestion quotidienne de la trésorerie de l'État est assurée par l'Agence France Trésor (AFT) par le biais d'un compte unique ouvert à la Banque de France qui retrace l'ensemble des mouvements financiers. Le solde de ce compte doit être créditeur chaque soir, conformément à l'article 123 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui interdit à la Banque de France d'accorder des avances à l'État.

En vertu d'un principe de centralisation des trésoreries publiques, de nombreuses entités sont également tenues de déposer leurs disponibilités sur le compte unique du Trésor. Cette obligation emporte en principe deux conséquences : l'interdiction d'ouvrir un compte bancaire et l'interdiction d'effectuer des placements financiers. D'autres entités déposent volontairement, ou en vertu d'une convention, leurs disponibilités sur le compte du Trésor.

L'ensemble de ces entités – déposants obligatoires et déposants facultatifs – sont appelés les « *correspondants du Trésor* » <sup>(1)</sup>.

Le principe de centralisation des trésoreries publiques a des origines anciennes. On en trouve déjà une application dans un décret impérial en date du 27 février 1811 concernant le budget des communes.

#### *a. Les collectivités territoriales et leurs établissements publics (niveau de la loi organique)*

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont les principaux correspondants du Trésor. Le fondement juridique de leur obligation de dépôt résulte désormais du 3° de l'article 26 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

---

(1) Le terme « *correspondant* » est employé au 2° de l'article 26 de la loi organique relative aux lois de finances.

**Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances**  
**Article 26, 3°**

*« Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État. »*

***b. Les autres entités relevant du « décret GBCP » (niveau réglementaire)***

Les autres entités tenues par une obligation de dépôt de leurs disponibilités au Trésor sont visées par les articles 1<sup>er</sup> et 47 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit « décret GBCP »).

Il s'agit pour l'essentiel des entités relevant de la catégorie des administrations publiques au sens du règlement (CE) du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté. Il peut donc s'agir d'organismes relevant tant du secteur public que du secteur privé. La qualification d'administration publique est, en effet, une notion autonome relevant de la comptabilité nationale, et ne dépend pas du statut juridique de l'entité. Doit être qualifiée d'administration publique toute entité dont les coûts de production ne sont pas couverts à hauteur d'au moins 50 % par des recettes marchandes.

Pour les personnes morales de droit privé relevant de la catégorie des administrations publiques, le décret GBCP prévoit toutefois que l'obligation de dépôt ne s'applique que si leurs statuts le prévoient – ce qui suppose une démarche volontaire – et après avis conforme du ministre du budget.

Par ailleurs, les personnes morales de droit public ne relevant pas de la catégorie des administrations publiques – c'est-à-dire celles dont les coûts de production sont couverts à plus de 50 % par des recettes marchandes – sont également soumises à l'obligation de dépôt au Trésor, sauf si leurs statuts en disposent autrement. Elles peuvent donc y échapper.

**Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit « décret GBCP ») (extraits)**

Article 47

*« Sous réserve des dispositions de l'article 197, les personnes morales mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> sont tenues de déposer leurs fonds au Trésor. »*

Article 1<sup>er</sup>

*« Les dispositions du titre I<sup>er</sup> du présent décret sont applicables aux administrations publiques au sens du règlement (CE) du 25 juin 1996 [...], mentionnées aux 1° à 5° suivants ainsi qu'aux personnes morales mentionnées au 6° :*

*« 1° L'État ;*

*« 2° Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics locaux d'enseignement, les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles, les établissements publics locaux d'enseignement maritime et aquacole, les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive ;*

*« 3° Les établissements publics de santé ainsi que, lorsqu'ils sont érigés en établissement public de santé en application de l'article L. 6133-7 du code de la santé publique, les groupements de coopération sanitaire ;*

*« 4° Les autres personnes morales de droit public, dont la liste est établie par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget ;*

*« 5° Après avis conforme du ministre chargé du budget et lorsque leurs statuts le prévoient, les personnes morales de droit privé ;*

*« 6° Les personnes morales de droit public ne relevant pas de la catégorie des administrations publiques, sauf si leurs statuts en disposent autrement ;*

*« Ces dispositions s'appliquent aux groupements d'intérêt public lorsqu'ils sont soumis aux règles de la comptabilité publique dans les conditions prévues par l'article 112 de la loi du 17 mai 2011 visée ci-dessus. »*

***c. Les déposants facultatifs***

Enfin, parmi les déposants dits facultatifs figurent diverses institutions étrangères qui ont conclu une convention avec la France, dont certaines banques centrales relevant des zones du franc CFA.

**2. Une ressource de financement importante pour l'État**

Selon l'étude d'impact, les dépôts des correspondants du Trésor représentent 128,4 milliards d'euros. Le montant mentionné dans l'étude d'impact est proche de celui figurant dans la comptabilité générale de l'État annexée au projet de loi de règlement relatif à l'exercice 2019. Selon ladite annexe, au 31 décembre 2019, les dépôts du correspondant du Trésor s'élevaient en effet à 126,8 milliards d'euros.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics représentent près de la moitié de ce montant avec 61,6 milliards d’euros. Viennent ensuite les établissements publics nationaux avec 28,2 milliards d’euros et les gouvernements et organismes étrangers avec 15,5 milliards d’euros.

Les dépôts des correspondants du Trésor constituent donc une ressource de financement importante pour l’État. Au même titre que l’emprunt, la variation annuelle du montant des dépôts des correspondants du Trésor figure dans le tableau de financement, présenté à l’article d’équilibre, des lois de finances.

Par exemple, le projet de loi de règlement pour 2019 constate une variation positive de 11,5 milliards d’euros des dépôts des correspondants du Trésor (lesquels sont passés de 115,3 à 126,8 milliards d’euros entre le 31 décembre 2018 et le 31 décembre 2019). Cette variation positive a contribué en 2019 à couvrir le besoin de financement de l’État, qui s’est élevé à 220,5 milliards d’euros (pour l’essentiel, l’amortissement de la dette arrivant à échéance et le déficit de l’année).

#### BESOIN DE FINANCEMENT DE L’ÉTAT EN 2019

(en milliards d’euros)

Amortissement de la dette	130,2
Déficit à financer	92,7
Autres besoins de trésorerie	- 2,4
<b>Besoin de financement</b>	<b>220,5</b>

#### RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L’ÉTAT EN 2019

(en milliards d’euros)

Émissions de dette à moyen et long termes nettes des rachats	200
Variation nette de l’encours des titres d’État à court terme	- 6
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l’État	- 5,7
Variation des dépôts des correspondants	11,5
Autres ressources de trésorerie	20,6
<b>Ressources de financement</b>	<b>220,5</b>

Pour 2020, la deuxième loi de finances rectificative prévoit une variation nulle du dépôt des correspondants, qui resteraient donc stables.

Il importe de relever qu’entre 2000 et 2020, selon l’étude d’impact du présent projet de loi, la centralisation des dépôts des correspondants aurait permis à l’État d’économiser 70 milliards d’euros d’intérêts en réduisant le niveau des emprunts nécessaires pour couvrir son besoin de financement.

À la suite des recommandations de la Cour des comptes en 2009 <sup>(1)</sup>, la centralisation des trésoreries publiques a été renforcée. Toujours selon l'étude d'impact, entre 2011 et 2019, près de 14 milliards d'euros de trésoreries publiques ont ainsi été « ramenées dans le périmètre du compte unique du Trésor » dont 3 milliards d'euros en 2019 avec le rapatriement de la trésorerie de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

## **B. LES DÉROGATIONS AU PRINCIPE DE CENTRALISATION DES TRÉSORERIES PUBLIQUES**

### **1. Les dérogations pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics**

Le 3° de l'article 26 de la LOLF permet explicitement que soient apportées des dérogations à l'obligation de dépôt des fonds au Trésor pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Ces dérogations relèvent du domaine exclusif des lois de finances. Une loi de catégorie ordinaire ne pourrait prévoir une telle dérogation sans méconnaître la LOLF.

Ces dérogations sont codifiées aux articles L. 1618-1 et L. 1618-2 du code général des collectivités territoriales. Elles permettent, sauf pour certains établissements publics locaux (dont les établissements publics d'habitations à loyer modéré), une libre disposition des fonds qui proviennent :

- de libéralités ;
- de l'aliénation d'un élément de leur patrimoine ;
- d'emprunts dont l'emploi est différé pour des raisons indépendantes de la volonté de la collectivité ou de l'établissement public ;
- et de recettes exceptionnelles dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

Il en va de même pour les fonds provenant d'une régie de recettes ou encore de la vente de bois et forêts.

---

(1) Cour des comptes, « La gestion de la trésorerie : une fonction vitale pour l'État », Rapport public annuel pour 2009.

### **Code général des collectivités territoriales (extraits)**

#### **Article L. 1618-1**

*« Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, sous réserve des dispositions spécifiques applicables aux établissements publics de santé, aux établissements publics sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles et aux régies mentionnées à l'article L. 2221-1. Elles ne s'appliquent pas aux établissements publics d'habitations à loyer modéré. »*

#### **Article L. 1618-2**

*« I. – Les collectivités territoriales et les établissements publics entrant dans le champ défini à l'article L. 1618-1 peuvent déroger à l'obligation de dépôt auprès de l'État pour les fonds qui proviennent :*

*« 1° De libéralités ;*

*« 2° De l'aliénation d'un élément de leur patrimoine ;*

*« 3° D'emprunts dont l'emploi est différé pour des raisons indépendantes de la volonté de la collectivité ou de l'établissement public ;*

*« 4° De recettes exceptionnelles dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.*

*[...]*

*« IV. – Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, sur autorisation du ministre chargé du budget, déposer les fonds de leurs régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances sur un compte ouvert à La Poste ou dans un établissement de crédit ayant obtenu un agrément en vertu des dispositions applicables dans les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen.*

*« V. – Les collectivités territoriales, les syndicats intercommunaux de gestion forestière, les syndicats mixtes de gestion forestière, les groupements syndicaux forestiers et les sections de communes peuvent déposer des ressources de ventes de bois ou d'autres produits de leurs forêts sur un compte individualisé ouvert dans le Fonds d'épargne forestière créé en vertu du VI de l'article 9 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt. »*

## **2. Les dérogations pour les autres déposants obligatoires relevant du « décret GBCP »**

L'article 197 du décret GBCP prévoit que « sur autorisation délivrée par le ministre chargé de l'économie et le ministre chargé du budget », des dérogations peuvent être accordées aux déposants obligatoires relevant de ce décret, notamment pour réaliser des placements financiers ou encore lorsqu'ils reçoivent des libéralités. Ces autorisations sont valables pour une durée maximale de trois ans.

On peut noter que ce même article permet, selon certaines conditions et autorisations, une rémunération de certains dépôts effectués sur le compte unique du Trésor alors qu'en principe ceux-ci ne font l'objet d'aucune rémunération.

**Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit « décret GBCP ») (extraits)**

Article 197

*« I.- Sur autorisation délivrée par le ministre chargé de l'économie et le ministre chargé du budget et par dérogation à l'article 47, les organismes peuvent :*

*« 1° Déposer leurs fonds à la Banque de France dans les conditions prévues par l'article L. 141-8 du code monétaire et financier ;*

*« 2° Déposer leurs fonds dans un établissement de crédit ;*

*« 3° Lorsqu'elles reçoivent des libéralités sous forme de valeurs mobilières, continuer à détenir ces valeurs mobilières, au plus tard jusqu'à leur réalisation ou à leur date d'échéance.*

*« II.- Les fonds déposés au Trésor par les organismes ne bénéficient d'aucune rémunération.*

*Toutefois, sur autorisation expresse des ministres chargés de l'économie et du budget, ou s'agissant des fonds libres provenant de libéralités ou d'aliénation d'éléments du patrimoine, ces dépôts peuvent être placés :*

*« 1° Sur un ou plusieurs comptes à terme ouverts auprès du Trésor ;*

*« 2° Sur un compte de placement rémunéré ouvert auprès du Trésor ;*

*« 3° En titres libellés en euros, détenus directement, émis ou garantis par les États membres de l'Union européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen.*

*« Les modalités de fonctionnement du compte à terme et du compte de placement rémunéré sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget.*

*« III.- Les autorisations ministérielles délivrées en application du I et du II sont valables pour une durée maximale de trois ans. »*

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le dispositif proposé a pour objet d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi en vue de renforcer la centralisation des trésoreries des personnes morales soumises aux règles de la comptabilité publique et des organismes publics et privés chargés d'une mission de service public.

### Article 3 du présent projet de loi

« I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi destinées, afin d'améliorer la gestion de la trésorerie de l'État, à prescrire, sous réserve de l'article 26 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, le dépôt sur le compte du Trésor des disponibilités des personnes morales soumises aux règles de la comptabilité publique et d'organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public.

« II. – Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication. »

L'exposé des motifs du projet de loi justifie cette proposition d'habilitation par le fait que « la centralisation des trésoreries permet de réduire l'endettement de l'État, d'améliorer son coût de financement et contribue ainsi à limiter la charge d'intérêts ».

## A. UNE HABILITATION EN VUE DU RENFORCEMENT DE LA CENTRALISATION DES TRÉSORERIES SUR LE COMPTE UNIQUE DU TRÉSOR

### 1. Un élargissement possible de la liste des déposants obligatoires sur le compte du Trésor

L'habilitation prévue vise à étendre le champ de l'obligation de dépôt des disponibilités au Trésor. Elle n'autorise pas, à l'inverse, à accroître les possibilités de dérogations au principe de dépôt des disponibilités au Trésor. En effet, les mesures doivent avoir pour but d'« améliorer la gestion de la trésorerie de l'État » et doivent tendre à « prescrire » le dépôt sur le compte du Trésor des disponibilités.

Par conséquent, l'habilitation permet uniquement d'élargir la liste des entités soumises à l'obligation de dépôt des fonds au Trésor. Elle ne permet pas de retirer de cette liste des personnes et des organismes actuellement soumis à cette obligation.

Dans le détail, l'habilitation permet un élargissement à toutes les « personnes morales soumises aux règles de la comptabilité publique » et tous les « organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public ».

La rédaction proposée s'écarte du critère d'« administration publique » au sens de la comptabilité nationale au profit du critère de la mission de service public. Elle englobe donc davantage d'entités que l'article 1<sup>er</sup> du décret GBCP. Il existe en effet de nombreux organismes qui, sans être des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, sont chargés d'une mission de service public.

La formulation retenue permettrait aussi d'inclure dans le champ de l'obligation de dépôt au Trésor des entités qui y échappent en raison des stipulations de leurs statuts, en particulier les personnes morales de droit privé répondant à la qualification d'administration publique au sens de la comptabilité nationale. Actuellement, l'obligation de dépôt ne s'applique à ces organismes que si leurs statuts le prévoient et après avis conforme du ministre du budget.

De même, l'obligation de dépôt au Trésor pourrait être étendue à des personnes morales et organismes de droit public chargés d'une mission de service public qui ne relèvent pas de la catégorie des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Actuellement, ces entités peuvent déroger dans leurs statuts à l'obligation de dépôt de leurs disponibilités au Trésor.

Les règles du droit en vigueur concernant cette catégorie de déposants obligatoires relèvent du domaine réglementaire. Pour autant, dans l'étude d'impact, le Gouvernement indique qu'il est préférable de procéder à l'élargissement du champ de l'obligation de dépôt par des mesures relevant du domaine de la loi afin d'éviter des contestations par les organismes concernés. Selon l'étude d'impact, certains organismes s'affranchissent d'ores et déjà de l'obligation de dépôt des fonds sur le compte du Trésor en tirant parti de la fragilité juridique des dispositions de niveau réglementaire du décret GBCP.

Enfin, l'habilitation prévue ne semble pas permettre de revenir sur les dérogations dont bénéficient les collectivités territoriales et leurs établissements publics. En effet, le dispositif proposé prévoit expressément que l'habilitation est accordée sous réserve des dispositions de l'article 26 de la LOLF. L'étude d'impact va dans le sens de cette interprétation puisqu'elle indique expressément que les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne sont « *pas concernées par cette habilitation* ». Le Gouvernement a confirmé par écrit cette interprétation au rapporteur : l'habilitation ne peut « *porter sur des mesures réservées aux lois de finances et ne peut donc concerner les collectivités territoriales et leurs établissements publics* ».

## **2. Des délais qui permettent une concertation préalable**

L'article 38 de la Constitution prévoit deux types de délai en matière d'ordonnance :

– le premier est celui durant lequel le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi ;

– le second est celui dans lequel un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement, sous peine de caducité de l'ordonnance.

Le I du présent article fixe le délai d'autorisation accordé au Gouvernement à douze mois à compter de la publication de la loi.

Ce délai est justifié dans l'étude d'impact par la nécessité de « *recenser les entités dont les disponibilités pourraient être centralisées* », d'une part, puis d'« *engager les concertations nécessaires avec elles préalablement à leur intégration dans le dispositif* », d'autre part.

Le II fixe le délai du dépôt du projet de loi de ratification à trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

## **B. UN IMPACT ESTIMÉ À 10 MILLIARDS D'EUROS EN TERMES DE RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES DE FINANCEMENT POUR L'ÉTAT**

Le renforcement de la centralisation des trésoreries publiques constituerait pour l'État une ressource de financement non négligeable dans le contexte de la crise du covid-19.

Elle est évaluée dans l'étude d'impact à **10 milliards d'euros**. Le rapporteur a demandé au Gouvernement une décomposition de ce montant par organismes pour lesquels il serait envisagé une intégration dans le champ de l'obligation de dépôt des disponibilités au Trésor. Le Gouvernement lui a répondu qu'il n'était « *pas en mesure de communiquer à ce stade une liste d'entités concernées* ». En effet, « *une analyse au cas par cas est en cours* ». Elle sera suivie « *d'une étude d'impact et d'une concertation approfondies avec ces entités* ».

L'extension du champ de l'obligation de dépôt permettrait également de compenser la réalisation de certains risques sur le niveau du montant des dépôts des correspondants du Trésor. En effet, alors que la loi de finances initiale pour 2020 prévoyait une variation positive de 6,4 milliards d'euros, la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 anticipe désormais une stabilité des dépôts des correspondants, privant de ce fait l'État d'une ressource de financement.

Le rapporteur a interrogé sur ce point le Gouvernement. Le Gouvernement lui a confirmé l'existence de risques modérés sur le niveau des dépôts des correspondants du Trésor car, « *en période de crise, les acteurs économiques dont les correspondants font partie peuvent vouloir puiser dans leurs réserves pour financer un surcroît de dépense* ».

S'agissant plus particulièrement des dépôts des Banques centrales africaines (15,4 milliards d'euros au 31 décembre 2019), il est à noter que la réforme du Franc CFA en Afrique de l'Ouest devra se traduire à court terme par une suppression de l'obligation de dépôt de la moitié des réserves de change de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) sur le compte du Trésor. Le calendrier de retrait de ces sommes n'est à ce stade pas encore arrêté et devrait être progressif. Par ailleurs, même si la Banque des États d'Afrique centrale ne s'est pas encore engagée dans un processus similaire, « *il est possible que la baisse des cours du pétrole dont la région est productrice affecte dans quelques mois le niveau des réserves de change de la zone monétaire, et partant, le montant déposé sur le compte du Trésor* ».

Enfin, l'impact sur les nouvelles entités qui entreront dans le périmètre de la centralisation de la trésorerie devrait être modéré.

Il est vrai que les organismes visés par l'extension de l'obligation de dépôt des fonds au Trésor subiraient une perte de recettes consécutive au renoncement aux intérêts que leur procuraient leurs disponibilités. En effet, les fonds déposés sur le compte du Trésor ne sont, en principe, pas rémunérés.

Toutefois, ceci est à relativiser dans une période où les taux d'intérêt demeurent bas. Par ailleurs, le Gouvernement indique dans l'étude d'impact qu'il envisage d'élargir les possibilités de rémunération des fonds déposés au Trésor, prévues par l'article 197 du décret GBCP. La période de concertation pourrait ainsi utilement être mise à profit pour discuter avec les organismes concernés des modalités du rapatriement de leur trésorerie sur le compte unique du Trésor, avec le cas échéant des possibilités de rémunération.

En tout état de cause, la centralisation de la trésorerie ne signifie pas la perte de l'usage des disponibilités. Il ne s'agit pas d'un prélèvement sur fonds de roulement. L'impact est donc limité pour les organismes concernés.

Le rapporteur propose dès lors l'adoption de cet article sans modification.

\*  
\* \*

#### *Article 4*

### **Habilitations pour la mise en œuvre de mesures nécessitées par le retrait britannique de l'Union européenne**

**ARTICLE ADOPTÉ SANS MODIFICATION**

L'article 4 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures d'ordre législatif rendues nécessaires par la sortie du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne à l'issue de la période de transition de 2020.

#### **I. LE RETRAIT BRITANNIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE**

Depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, le Royaume-Uni n'est plus juridiquement membre de l'Union européenne. Ce retrait a été organisé par un accord conclu le 17 octobre 2019 entre le Royaume-Uni et l'Union européenne après un long processus.

À la suite du référendum du 23 juin 2016 ayant donné 17 410 742 voix en faveur de la sortie de l'Union européenne (51,9 %) et 16 141 241 voix pour un maintien (48,1 %), le Gouvernement britannique a remis, le 29 mars 2017, aux deux

présidents du Conseil et de la Commission de l'Union européenne une lettre notifiant l'intention du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne en application de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne. L'envoi de cette notification avait été autorisé par une loi britannique adoptée le 13 mars et promulguée le 16 mars.

Les négociations sur le retrait se sont engagées le 19 juin 2017 entre la Commission européenne, représentée par M. Michel Barnier, négociateur en chef, et le Gouvernement britannique, représenté par M. David Davis, ministre chargé de la sortie de l'Union européenne du gouvernement de Mme Theresa May. Après sept cycles de négociations (le dernier s'achevant le 9 février 2018 et ayant été suivi d'un premier projet d'accord de retrait publié par la Commission européenne le 28 février) et les péripéties que l'on connaît amenant à poursuivre les négociations et reporter la date du Brexit, qui aurait dû normalement intervenir le 29 mars en application de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne, au 12 avril 2019 puis au 31 octobre 2019 puis au 31 janvier 2020, le Conseil européen, qui avait approuvé un premier texte d'accord de retrait le 25 novembre 2018, a donné son accord à un accord de retrait révisé et à une déclaration politique révisée éclairant cet accord le 17 octobre 2019.

La Chambre des communes britannique l'a approuvé le 9 janvier 2020 (la loi n'étant promulguée que le 23 janvier en raison des divergences entre les deux chambres qui ne sont parvenues à un vote final que le 22 janvier) et le Gouvernement britannique a notifié à l'Union européenne sa ratification le 29 janvier. L'accord a donc pu être signé le 24 janvier 2020 par M. Boris Johnson, Premier ministre, M. Charles Michel, président du Conseil européen, et Mme Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne. Il a été ensuite approuvé le 29 janvier par le Parlement européen puis le 30 janvier par le Conseil. À minuit (heure de Bruxelles), le 31 janvier 2020, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande a ainsi quitté l'Union européenne.

Le 1<sup>er</sup> février 2020, aux termes de l'accord de retrait, a débuté une période de transition destinée à conclure un accord de partenariat entre le Royaume-Uni et l'Union européenne et à permettre aux citoyens et aux entreprises de s'adapter au nouveau statut d'État tiers du Royaume-Uni. Selon l'article 126 de l'accord de retrait, cette période de transition doit prendre fin le 31 décembre 2020 pour que l'accord de partenariat prenne effet au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Pendant ces onze mois, le Royaume-Uni est traité comme un État membre de l'Union européenne : son accès au marché unique est conservé, sa participation aux programmes, aux politiques et au budget 2014-2020 de l'Union est maintenue, les organes de l'Union continuent d'exercer leurs pouvoirs à l'égard du Royaume-Uni et de ses ressortissants, il bénéficie des avantages de l'Union et en respecte ses obligations, à quelques exceptions très ponctuelles énumérées à l'article 127 de l'accord de retrait, mais il ne peut plus participer au fonctionnement des institutions européennes.

Une prorogation de la période de transition est possible mais elle doit être décidée, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2020, d'un commun accord par un comité mixte chargé de la mise en œuvre de l'accord de retrait (article 164 de l'accord) et composé des

représentants du Royaume-Uni et des 27 membres de l'Union européenne. Cette prorogation ne pourrait porter que sur une durée d'un ou deux ans.

Cependant, le 3 février 2020, M. Boris Johnson, Premier ministre, a déclaré fermer la porte à toute demande de prolongation dans un discours fracassant prononcé à Greenwich destiné à exposer sa ligne de conduite des négociations. Au-delà de ses implications politiques, il faut savoir qu'une telle prolongation imposerait notamment au Royaume-Uni d'accroître la contribution qu'il verse à l'Union européenne pour couvrir les frais résultant de la prolongation en 2021 de son assimilation à un membre de l'Union au titre du fonctionnement du marché unique et de sa participation aux politiques et programmes de l'Union. Le 16 avril dernier, M. David Frost, négociateur en chef britannique, a réitéré que « *la période de transition se termine le 31 décembre* » et que le Royaume-Uni « *ne demandera pas de l'étendre* » même si l'Union européenne le demande.

Les négociations des termes de l'accord de partenariat se sont engagées le 2 mars 2020. Elles ont cependant été fortement perturbées par la pandémie de covid-19. Côté Union européenne, elles sont conduites par la Commission (représentée par l'équipe dirigée par M. Michel Barnier) sur la base d'un mandat de négociation adopté le 25 février par le Conseil européen. Selon les termes du communiqué du Conseil (affaires générales) :

*« L'UE souhaite établir un partenariat économique ambitieux, vaste et équilibré avec le Royaume-Uni. Le mandat souligne que le futur partenariat devrait être étayé par des engagements solides à assurer des conditions équitables pour une concurrence ouverte et loyale, compte tenu de la proximité géographique et de l'interdépendance économique de l'UE et du Royaume-Uni.*

*« L'UE entend mettre en place avec le Royaume-Uni un accord de libre-échange dans le cadre duquel il n'y aurait ni tarifs ni quotas en ce qui concerne les échanges de marchandises. Cet accord devrait prévoir une coopération en matière douanière et réglementaire. Il devrait également inclure des modalités effectives de gestion et de supervision, de règlement des différends et de contrôle de l'application des règles.*

*« En ce qui concerne la pêche, le mandat souligne que le futur partenariat devrait soutenir les conditions d'accès réciproque existantes et des parts de quotas stables. L'accord sur la pêche devrait être en place pour le 1<sup>er</sup> juillet 2020 au plus tard, afin de donner le temps nécessaire pour déterminer les possibilités de pêche après la fin de la période de transition.*

*« Le mandat comporte également des dispositions relatives à la future coopération dans des domaines tels que le commerce électronique, la propriété intellectuelle, les marchés publics, la mobilité, les transports et l'énergie.*

*« L'UE s'efforcera de mettre en place un partenariat complet en matière de sécurité avec le Royaume-Uni. Ce partenariat devrait comprendre une coopération des services répressifs et judiciaires en matière pénale, ainsi qu'une coopération*

*dans les domaines de la politique étrangère, de la sécurité et de la défense. Le mandat souligne que le futur partenariat devrait s'inscrire dans un cadre global de gouvernance couvrant tous les domaines de coopération. »*

Le 18 mars, la Commission européenne a publié un projet de texte pour le futur accord de partenariat (texte de 440 pages disponible uniquement en anglais et devant servir de base à la négociation). Le Royaume-Uni n'a cependant pas encore rendu publique, à la date du 5 mai, une proposition de texte ; seuls quelques propositions couvrant des domaines restreints ont été transmises (nucléaire civil, diplomatie internationale, par exemple) mais rien n'a été présenté concernant les questions stratégiques de l'équité de concurrence <sup>(1)</sup>, de la pêche, du transport, des services financiers.

En raison de la pandémie de covid-19, seuls trois cycles de négociation ont pu se dérouler jusqu'à présent (du 2 au 5 mars, du 20 au 24 avril et du 11 au 15 mai). Un dernier cycle est programmé du 1<sup>er</sup> au 5 juin 2020 avant l'échéance du 30 juin. Compte tenu de la position exprimée à plusieurs reprises par les membres du Gouvernement britannique, et du fait qu'un accord des deux parties est indispensable pour prolonger la période de transition, la sortie, de fait, du Royaume-Uni de l'Union européenne a de grandes chances d'intervenir le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

## **II. LES HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES DONNÉES PAR L'ARTICLE 4**

Le projet de loi autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnances sur le fondement de l'article 38 de la Constitution afin de lui permettre de résoudre cinq situations qui vont être bouleversées par la fin de la période de transition prévue pour le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne :

– la désignation de l'autorité nationale de sécurité pour le tunnel sous la Manche (1<sup>o</sup> du I de l'article) ;

– le cadre juridique des licences et autorisations de transfert de produits et matériels de défense vers le Royaume-Uni (2<sup>o</sup> du I) ;

– le cadre juridique des contrats d'assurance existants et du contrôle prudentiel (3<sup>o</sup> du I) ;

– le cadre de gestion de certains placements collectifs et plans d'épargne en actions (4<sup>o</sup> du I) ;

– la situation des ressortissants britanniques résidant ou exerçant une activité en France et des personnes morales liées au Royaume-Uni exerçant une activité en France (II de l'article).

---

(1) L'Union européenne souhaite que le Royaume-Uni s'engage à respecter les normes européennes imposées aux acteurs économiques, entreprises comme travailleurs, notamment en matière sociale, environnementale, financière ou d'aide d'État, y compris si ces normes évoluaient après la conclusion de l'accord de partenariat (par une sorte d'équivalence dynamique des normes).

Les circonstances et l'évolution incertaine de la pandémie de covid-19 ainsi que la proximité de l'échéance de la fin de la période de transition ne permettent pas d'envisager de prendre ces mesures d'ordre législatif selon la procédure législative normale et donc au Gouvernement de mettre en œuvre son programme au sens de l'article 38 de la Constitution.

Les habilitations proposées s'inscrivent dans le même état d'esprit que celui ayant présidé à l'adoption de 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. Certaines des habilitations proposées par le présent projet de loi recourent d'ailleurs le champ d'habilitations accordées par cette loi. La loi du 19 janvier 2019 avait cependant une finalité différente : il s'agissait de préparer la France à l'absence d'accord de retrait soit parce l'accord du 28 novembre 2018 ne serait pas ratifié (ce qui s'est effectivement vérifié) soit parce que les parties ne parviendraient pas à s'accorder sur un autre accord de retrait (ce qui n'a pas été le cas).

La consistance des dispositions des ordonnances dépendra de l'évolution des négociations en cours sur le partenariat futur entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Les discussions sont, à ce stade, peu productives et il est impossible d'anticiper leur issue. Néanmoins si elles débouchaient sur des résultats positifs, le Gouvernement pourra renoncer à adopter certaines mesures par ordonnances. La voie des ordonnances de l'article 38 offre la souplesse indispensable à la période incertaine de la période de transition. Le contenu des ordonnances dépendra également des mesures parallèles adoptées par le Royaume-Uni. En tous les cas, elles ne pourront pas reconduire un avantage tiré de l'appartenance à l'Union européenne car cela rendrait vaine la négociation d'un accord de partenariat sur la matière en question. Il ne saurait non plus s'agir d'offrir un régime plus favorable que celui susceptible d'être retiré de l'accord de partenariat proposé par la Commission et le Conseil européen (document du 18 mars 2020).

Ces ordonnances se limiteront à prendre des dispositions minimales pour assurer la continuité des contrats et de la vie économique et la stabilité des relations contractuelles et des situations des personnes physiques et morales. Elles doivent également laisser aux opérateurs économiques et aux particuliers la plus grande latitude pour se préparer à la situation nouvelle résultant de la fin de la période de transition. Le projet de loi fixe expressément une finalité à ces ordonnances : *« préserver les intérêts de la France »*.

Compte tenu de l'intrication avec les négociations en cours sur le futur partenariat entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, le Gouvernement s'est engagé (cf. exposé des motifs du projet de loi), comme pour les ordonnances prévues par la loi du 19 janvier 2019, à une concertation préalable sur leur contenu avec la Commission européenne et à coordonner leur contenu avec les autres États membres de l'Union.

La durée de l'habilitation est de trente mois à compter de la publication de la loi, soit jusque vers la mi-décembre 2022. Ce délai particulièrement long est justifié par la durée de la période de transition prévue par l'accord de retrait qui, si elle doit normalement s'achever le 31 décembre 2020, peut être prolongée d'un ou deux ans. Le projet de loi prend en compte cette hypothèse même si elle n'est pas la plus probable à ce jour.

Pendant ce délai, le Parlement sera privé de l'exercice de son pouvoir législatif dans les domaines faisant l'objet de l'habilitation. Chaque ordonnance devra être déposée sur le bureau de l'une des deux assemblées parlementaires dans les six mois suivant sa publication ; à défaut de dépôt, ces ordonnances deviendraient caduques. Pour mémoire, les dispositions des ordonnances de l'article 38 conservent un caractère administratif jusqu'à leur ratification (qui doit être faite de façon expresse depuis la révision constitutionnelle de 2008) et sont donc susceptibles d'un recours en annulation ou de plein contentieux devant le juge administratif.

### **1. La désignation de l'autorité nationale de sécurité pour le tunnel sous la Manche**

La directive (UE) 2 016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire a redéfini les objectifs de sécurité ferroviaire pour l'établissement de l'espace ferroviaire unique européen, qui avaient été initialement fixés par la directive 2004/49/CE du 29 avril 2004. Elle demande que chaque État membre crée une autorité nationale de sécurité et un organisme chargé des enquêtes sur les incidents et les accidents, l'autorité nationale de sécurité étant l'organisme national chargé des tâches relatives à la sécurité ferroviaire ou assurant un régime national unifié en matière de sécurité.

En France, cette autorité nationale de sécurité est l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) créé à cette fin par la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, qui a assuré la transposition de la directive précitée du 29 avril 2004. C'est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé des transports. Conformément à la directive, il est indépendant, dans son organisation, sa structure juridique et sa prise de décisions, des entreprises ferroviaires, des gestionnaires de l'infrastructure, des demandeurs ou des entités adjudicatrices et des entités qui attribuent des contrats de service public.

L'EPSF est chargé de veiller au respect des règles relatives à la sécurité et à l'interopérabilité des transports ferroviaires sur le réseau ferré national et sur les autres réseaux ferroviaires présentant des caractéristiques d'exploitation comparables dont la liste est fixée par décret. Il délivre les autorisations requises pour l'exercice des activités ferroviaires. Il contrôle le respect des conditions de maintien de ces autorisations, moyennant des contrôles, des audits et des inspections. Il suit par ailleurs l'évolution du niveau de sécurité du système ferroviaire français et participe à l'élaboration des règles de sécurité et

d'interopérabilité, tant au niveau européen que national. Au plan européen, l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer instituée par le règlement (UE) 2 016/796 du 11 mai 2016 est chargée de préparer la réglementation européenne, de délivrer les autorisations pour lesquelles elle est compétente et d'assurer le contrôle des activités des autorités nationales de sécurité.

La gouvernance du traité de Cantorbéry du 12 février 1986, par lequel la France et le Royaume-Uni se sont engagés à construire le tunnel sous la Manche et à en concéder l'exploitation à des sociétés privées <sup>(1)</sup>, a été confiée à une Commission intergouvernementale, composée de représentants des deux Gouvernements. Cette commission est chargée de prendre les décisions relatives à l'exécution de la concession et élaborer les règlements applicables à la liaison trans-Manche. Elle assure, au sens de la directive 2 016/798, les fonctions d'autorité nationale de sécurité pour l'infrastructure du tunnel sous la Manche. Il lui appartient ainsi de délivrer l'agrément de sécurité au gestionnaire d'infrastructure Getlink-Eurotunnel et les autorisations de circulation aux véhicules des trois entreprises ferroviaires exploitant l'infrastructure (Eurostar pour le transport de personnes ; GB Railfreight et DB Cargo pour le fret) et la partie B des certificats de sécurité à ces entreprises ferroviaires (ou tout nouvel exploitant). Elle arrête également le règlement de sécurité de l'infrastructure <sup>(2)</sup>.

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ne permet plus de maintenir la désignation de la Commission intergouvernementale en tant qu'autorité nationale de sécurité au regard du droit européen puisqu'elle ne serait plus désignée par deux États membres de l'Union. En effet, l'article 3-7 de la directive 2 016/798 ne permet pas la constitution d'autorités binationales de sécurité avec des États tiers à l'Union européenne.

Le tunnel sous la Manche est un élément de la négociation du futur partenariat entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. L'incertitude quant à l'issue de cette négociation amène à habilitier le Gouvernement à désigner par ordonnance l'autorité nationale de sécurité pour la partie de la concession du tunnel sous la Manche située en territoire français afin d'assurer la continuité du service ferroviaire trans-Manche.

Une disposition comparable avait été adoptée par la loi du 19 janvier 2019 : une ordonnance n° 2019-96 du 13 février 2019 avait modifié l'article L. 2221-1 du code des transports pour désigner l'EPSF comme autorité nationale de sécurité pour la partie de la concession du tunnel sous la Manche située en territoire français. L'ordonnance n° 2019-397 du 30 avril 2019 avait ultérieurement réaménagé formellement la rédaction de cette disposition, qui est devenue caduque le 30 janvier 2020 puisqu'elle était conditionnée à l'absence d'accord de retrait fondé sur l'article 50 du traité sur l'Union européenne.

---

(1) Les deux sociétés concessionnaires initiales prévues dans le contrat de concession du 14 mars 1986 ont été regroupées au sein de la société Eurotunnel, elle-même transformée en groupe Eurotunnel qui a été restructuré au sein du groupe Getlink, société privée européenne détentrice de la concession jusqu'en 2086.

(2) Règlement concernant la sécurité de la liaison fixe trans-Manche signé à Londres le 24 janvier 2007 et modifié à Paris le 6 février 2013, publié par les décrets n°s 2010-67 du 15 janvier 2010 et 2013-318 du 15 avril 2013.

Pour maintenir l'unicité de l'autorité de sécurité du tunnel sous la Manche, il serait nécessaire qu'un accord soit trouvé soit dans le cadre du futur partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, soit dans un cadre bilatéral entre la France, qui aurait reçu préalablement l'aval de l'Union européenne, et le Royaume-Uni. Dans les deux cas, l'article 3-7 de la directive 2 016/798 devrait être modifié, ce qui n'est pas envisageable avant la fin de la période de transition, et un protocole additionnel au Traité de Cantorbéry devrait être conclu pour tirer les conséquences de la qualité de pays tiers à l'Union européenne du Royaume-Uni.

## **2. Le maintien des licences et autorisations de transfert de produits et matériels de défense vers le Royaume-Uni**

Le contrôle des transferts au sein de l'Union européenne des matériels militaires est encadré par la directive européenne 2009/43/CE du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté. Il repose sur un système d'autorisation préalable (sauf exemption concernant essentiellement les personnes publiques et les organisations internationales) délivrée par l'État membre d'origine au moyen de licences générales, globales ou individuelles de transfert.

La France a transposé ce régime juridique aux articles L. 2335-8 à L. 2335-16 du code de la défense. Elle a choisi d'inclure dans ce dispositif le contrôle des transferts de certains matériels sensibles afin de protéger au mieux certains moyens stratégiques pour sa défense et assurer la maîtrise de technologies sensibles. Ce régime spécifique figure aux articles L. 2335-17 et L. 2335-18 du code de la défense, ce dernier article soumettant à autorisation préalable le transfert de la France vers les autres États membres de l'Union européenne d'un certain nombre de matériels et équipements spatiaux dont les caractéristiques leur confèrent des capacités militaires : satellites et leurs sous-ensembles et équipements, stations au sol et matériels de contrôle et d'utilisation des satellites, moteurs et systèmes de propulsion, fusées et lanceurs spatiaux à capacité balistique, composants, outillages, connaissances requises pour le développement ou l'utilisation de ces matériels.

Les exportations de produits liés à la défense (y compris les matériels spatiaux) à destination d'un État tiers à l'Union européenne sont régies par l'article L. 2335-2 du code de la défense, qui prohibe les exportations sans autorisation préalable, une autorisation pouvant être obtenue grâce à une licence générale, globale ou individuelle d'exportation délivrée en application de l'article L. 2335-3.

Les demandes de licence L. 2335-2 et L. 2335-10 et d'autorisation L. 2335-18 sont instruites par le ministère des armées et les licences et autorisations délivrées par le Premier ministre après avis de la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre. Toutes les licences et autorisations ont une durée maximale de validité de trois ans (et minimale d'un mois). Les licences de transfert peuvent être prorogées sur demande justifiée de l'exportateur ou du fournisseur pour trois ans au maximum. Les licences d'exportation peuvent être renouvelées par tacite reconduction.

À l'issue de la période transitoire, le Royaume-Uni sera considéré comme un État tiers à l'Union européenne. Toutes les licences et autorisations de transfert délivrées en application des articles L. 2335-10 et L. 2335-18 seront privées de base légale et deviendront caduques ; les demandes de transfert vers le Royaume-Uni devront être régies par des licences relevant de l'article L. 2335-3.

Changer la base légale des quelque 1 800 licences et autorisations en vigueur exigerait des opérateurs de reprendre à son début l'ensemble de la procédure d'autorisation administrative en basculant sur le régime des licences d'exportation. La masse de demandes à traiter ne permettrait pas d'en venir à bout entre le 1<sup>er</sup> juillet 2020 (date à partir de laquelle l'échéance de la période transitoire sera connue) et le 31 décembre 2020, date la plus rapprochée possible (et la plus probable) de la fin de la période transitoire. Outre la gestion de ce stock de licences de transfert, il faudrait s'attendre à ce que les industriels retiennent leurs demandes de nouvelle licence de transfert vers le Royaume-Uni dans l'attente de connaître la fin de la période transitoire et avoir les assurances de s'engager sur la procédure d'autorisation adaptée. Or ces licences et autorisations couvrent non seulement les opérations de fourniture, souvent fractionnée dans le temps, des matériels mais également la prospection et la négociation commerciale. C'est donc tout un processus industriel et commercial qui pourrait être perturbé si ce n'est interrompu, ce qui aurait des répercussions directes sur les industriels fabriquant les produits. Or, le Royaume-Uni est le premier partenaire européen de la France : les prises de commande des industries de défense françaises pour une exportation vers le Royaume-Uni ont représenté 112,8 millions d'euros en 2017 et 111,7 millions en 2018.

Le projet de loi vise donc à sécuriser les licences de transfert L. 2335-10 et les autorisations L. 2335-18 en vigueur en permettant au Gouvernement de transformer globalement ces licences et autorisations de transfert à destination du Royaume-Uni en licences d'exportation régies par l'article L. 2335-3 à compter de la fin de la période de transition jusqu'au terme de la validité des licences et autorisations tel qu'il a été prévu à leur délivrance. Les licences et autorisations de transfert seront ainsi réputées avoir été délivrées en tant que licence d'exportation jusqu'à leur terme de trois ans maximal.

Le code de la défense prévoit des procédures identiques d'adoption et de contrôle des licences de transfert et d'exportation. Les licences ainsi transformées s'éteindront au terme de leur validité, sans possibilité de prorogation puisqu'elles ne pourront plus avoir à l'expiration de leur validité le statut de licence de transfert.

Une disposition comparable avait été adoptée par la loi du 19 janvier 2019 : une ordonnance n° 2019-48 du 30 janvier 2019 avait procédé à la transformation des licences et autorisations de transfert L. 2335-10 et L. 2335-18 en licences d'exportation L. 2335-3 mais ce dispositif est devenu caduc le 30 janvier 2020 puisqu'il était conditionné à l'absence d'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

### **3. L'exécution des contrats d'assurance existants et la continuité du contrôle prudentiel**

À l'issue de la période de transition, le Royaume-Uni sera traité comme un pays tiers sans droit d'exercice transfrontalier sur l'Union européenne ni droit d'établissement dans l'Union européenne pour ses ressortissants et ses personnes morales. En matière de services d'assurance (comme de services financiers), ce sera la fin du « passeport européen » permettant à tout assureur agréé au Royaume-Uni d'exercer ses activités dans toute l'Union (ainsi qu'en Islande, au Liechtenstein et en Norvège), sous réserve d'une notification à l'autorité de surveillance de l'État concerné, en s'y établissant ou en vendant ses produits et services validés par l'autorité de surveillance britannique. Le Royaume-Uni cessera en outre de participer aux trois autorités européennes de surveillance financière et de contrôle prudentiel mises en place à la suite de la crise de 2008 : l'Autorité bancaire européenne, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et l'Autorité européenne des marchés financiers.

L'accord de retrait du 17 octobre 2019 ne définit pas les conséquences de la disparition du passeport européen. L'accord de partenariat en cours de négociation devrait définir des cadres d'équivalence avec l'Union européenne et des règles de fonctionnement et de surveillance compatibles avec les standards européens afin de permettre aux entreprises de placement financier et d'assurance britanniques ou installées sur le territoire du Royaume-Uni et à leurs produits d'accéder au marché d'investissement financier et au marché d'assurance de l'Union européenne. La Commission européenne a identifié une quarantaine de cadres d'équivalence applicables aux secteurs de la finance et de l'assurance.

Face aux conséquences de la perte du passeport européen, les banques et les assureurs britanniques, essentiellement basés à la City, ont engagé des processus de localisation d'entités en Irlande et sur le continent (surtout à Paris, Francfort, Bruxelles, Dublin et au Luxembourg), de création de filiales dans un État membre de l'Union (ces filiales étant alors soumises au droit de cet État) ou de création d'une société européenne (procédure beaucoup plus lourde mais qui permet de choisir de se soumettre au droit d'un autre État membre que celui du siège de la société). La Lloyd's a ainsi créé dix-neuf filiales en Europe ; AIG a transféré son siège à Luxembourg ; Liberty Specialty Markets s'est transformée en société européenne basée au Luxembourg tout en conservant une succursale à Londres.

En droit français, les contrats et ventes conclus avant la fin de la période de transition resteront valides. Pour les contrats futurs, les régulateurs européen et nationaux ont préconisé depuis 2018 de transférer pour agrément ces contrats aux autorités de contrôle des États dans lesquels ils s'exerceront. Cependant l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, qui délivre en France les agréments et autorisations dans le secteur des assurances et de la finance, ne reconnaîtra plus, à partir de la fin de la période de transition, sauf si un accord était trouvé dans le cadre de l'accord de partenariat pour maintenir une forme de passeport européen, l'agrément délivré par l'autorité prudentielle britannique et ne pourra plus permettre

le renouvellement ou la modification des contrats échéant à partir de cette date qui n'auraient pas été préalablement transférés car ces opérations seront considérées comme la fourniture d'un nouveau service. En outre, une notice de la Commission européenne interprétant la directive 2009/138/CE du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice dite « Solvabilité II » a indiqué qu'il était possible de considérer qu'un assureur britannique exécutant ses engagements après la fin de la période de transition se livrerait à l'exercice illégal de l'activité d'assurance au sens de l'article L. 310-27 du code des assurances.

Pour assurer la continuité de l'exécution des contrats d'assurance conclus antérieurement à la fin de la période de transition, le 3° de l'article 4 du projet de loi autorise donc le Gouvernement à prendre les mesures législatives temporaires nécessaires afin de protéger les intérêts des assurés français, qui ne doivent pas être privés de couverture assurantielle. En outre, l'ordonnance pourrait permettre à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution de continuer d'exercer ses fonctions prudentielles et de contrôle à l'égard des entreprises britanniques qui auront perdu leur agrément à l'issue de la période de transition et de poursuivre les procédures d'enquête en cours concernant des établissements d'assurance établis au Royaume-Uni.

#### **4. La gestion de certains placements collectifs et plans d'épargne en actions**

Les dispositions du 4° de l'article 4 du projet de loi suivent la même inspiration que celles du 3° mais afin de préserver les investissements des épargnants français ayant effectué des placements collectifs ou ayant investi dans des plans d'épargne en actions comportant des titres d'entreprises britanniques.

La fin de la période de transition affectera tout particulièrement, sauf disposition prise dans le cadre de l'accord de partenariat actuellement négocié entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, les fonds de capital-investissement comprenant des titres britanniques, qui sont des placements collectifs, et les plans d'épargne en actions.

Le capital-investissement est une activité par laquelle un investisseur apporte des fonds propres à une société non cotée en échange d'une participation dans son capital. Ces fonds constituent des fonds d'investissement alternatifs et doivent être gérés par des sociétés de gestion de portefeuille agréées par l'Autorité des marchés financiers au titre de la directive 2011/61/UE du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs. Cependant chaque État membre définit les règles régissant les actifs des fonds d'investissement alternatifs.

En France, trois types de fonds de capital-investissement comptant des titres britanniques seront touchés par la fin de la période de transition :

– les fonds communs de placement à risques (FCPR), dont l'actif doit comprendre au minimum 50 % de titres de capital non admis aux négociations sur un marché d'instruments financiers français ou étranger (régis par l'article

L. 214-28 du code monétaire et financier) : des titres de sociétés britanniques cotées peuvent être compris dans le quota de 50 % à condition que ces titres soient émis par des sociétés dont la capitalisation boursière est inférieure à 150 millions d'euros et qu'ils soient cotés sur un marché d'instruments financiers d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (Islande, Liechtenstein, Norvège) ; or à l'issue de la période de transition les titres britanniques ne répondront plus à ce dernier critère ;

– les fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI), dont l'actif doit être constitué de titres de sociétés innovantes non cotées en bourse à hauteur de 70 % minimum (article L. 214-30 du code monétaire et financier) : les titres non cotés éligibles au quota d'investissement de 70 % doivent être émis par des sociétés ayant leur siège dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (Islande, Liechtenstein, Norvège) ; la fin de la période de transition rendra inéligibles au quota de 70 % les titres britanniques non cotés ;

– les fonds d'investissement de proximité (FIP), qui doivent être investis à hauteur de 70 % minimum dans des PME régionales exerçant leur activité principalement dans une zone choisie par le fonds (article L. 214-31 du code monétaire et financier) : les FIP se heurtent au même obstacle que les FCPI à la fin de la période de transition.

Certains plans d'épargne en actions (PEA) seront également touchés par la fin de la période transition. Un PEA est un produit d'épargne dont les fonds doivent être investis dans deux types de produits :

– des actions d'entreprises cotées ou des parts de fonds d'investissement alternatifs français à condition qu'au moins 75 % de ces titres soient des actions d'entreprises ayant leur siège dans l'Union européenne ou l'Espace économique européen (Islande, Liechtenstein, Norvège) ;

– des parts ou actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) français ou européens à condition que leur actif soit constitué de plus de 75 % de titres de sociétés ayant leur siège dans l'Union européenne ou l'Espace économique européen.

Le passage du Royaume-Uni au statut d'État tiers à l'issue de la période de transition contraindra, sauf disposition spéciale prévue par le futur accord de partenariat, les gestionnaires de fonds de capital-investissement à céder dans l'urgence les titres non cotés des sociétés ayant leur siège au Royaume-Uni qu'ils détiendraient. Les titres non cotés étant peu liquides, d'autant plus lorsqu'ils sont détenus avec une clause restrictive de cession parce qu'investis en partenariat avec d'autres fonds, il faut s'attendre à ce qu'ils soient sensiblement décotés à leur cession, ce qui aurait une répercussion directe sur la valorisation de ces entreprises et la structure de leur bilan. Pour les PEA comportant des titres britanniques, la contrainte de liquidité est également forte mais surtout le risque d'une déstabilisation des cotations, au détriment des

porteurs, est fort en raison de l'obligation de clôturer les PEA dont les titres seront devenus inéligibles.

L'habilitation à légiférer est donc destinée à protéger les porteurs français face à ces risques et à préserver la stabilité des instruments financiers de placement collectif ou d'épargne en actions en maintenant l'éligibilité au titre des quotas d'investissement des titres britanniques souscrits antérieurement à la date de la fin de la période de transition dans les fonds de capital-investissement et les PEA. Ces dispositions pourront s'appliquer aux plans d'épargne en actions destinés au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire, comme pour le PEA classique souscrit auprès d'un établissement bancaire ou d'assurance.

##### **5. Le traitement de la situation des ressortissants britanniques résidant ou exerçant une activité en France et des personnes morales liées au Royaume-Uni exerçant une activité en France**

Pendant la période de transition la situation des citoyens, travailleurs, étudiants, consommateurs, entreprises et investisseurs demeure inchangée tant dans l'Union européenne qu'au Royaume-Uni. Cette période de transition doit leur permettre de s'adapter aux conséquences de la fin de l'application du droit européen aux ressortissants du Royaume-Uni à la fin de cette période.

L'accord de retrait du 17 octobre 2019 contient de nombreuses dispositions garantissant les droits des citoyens du Royaume-Uni et des vingt-sept États membres de l'Union européenne résidant ou travaillant sur le territoire de l'autre partie avant la fin de la période de transition (droit de résidence, y compris des membres de leur famille, droit d'entrée, de séjour et de sortie, délivrance des titres de séjour, droits des travailleurs salariés et non salariés, reconnaissance des qualifications professionnelles, coordination des systèmes de sécurité sociale).

Ces dispositions sont cependant insuffisantes pour gérer tous les bouleversements entraînés par la sortie du Royaume-Uni de l'Union. Une déclaration politique du 17 octobre 2019 a défini les orientations pour définir le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni que les deux parties sont appelées à négocier dans un accord de partenariat pendant la période de transition. Cette négociation porte notamment sur les aspects économiques de la relation, y compris la reconnaissance des qualifications professionnelles, les droits des personnes restant régis par les dispositions de l'accord de retrait.

La loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019 avait anticipé une possible absence d'accord de retrait en habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures permettant de maintenir sur le territoire français les résidents britanniques, de maintenir dans la fonction publique les agents de nationalité britannique et de poursuivre sur le territoire national les activités professionnelles et économiques de ces ressortissants : une ordonnance n° 2019-76 du 6 février 2019 portant diverses

mesures relatives à l'entrée, au séjour, aux droits sociaux et à l'activité professionnelle avait été publiée pour aménager un régime spécifique pour les citoyens britanniques ayant une résidence ou une activité professionnelle régulière en France, mais elle est devenue caduque sans être entrée en application.

Ces mesures ont été, pour la presque totalité, réglées par l'accord de retrait du 17 octobre 2019. L'habilitation à légiférer ne vise donc pas à reprendre les dispositions figurant dans l'ordonnance, devenue caduque, du 6 février 2019. À présent, il s'agit essentiellement de définir les règles permettant aux citoyens britanniques d'exercer, de la meilleure façon possible – mais qui ne pourra pas être identique à celle des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne – leur activité professionnelle en France à l'issue de la période de transition, ces activités pouvant être exercées à titre personnel ou au travers de personnes morales.

En droit français, hormis les situations réglées par l'accord de retrait du Royaume-Uni, l'activité sur le territoire national des citoyens britanniques y résidant ou y sera assimilée à celle de l'ensemble des résidents des pays tiers à l'Union européenne à partir de la fin de la période de transition. Des aspects juridiques, non couverts par l'accord de retrait, restent à régler. Il en va de même des personnes morales établies au Royaume-Uni ou de droit britannique et exerçant tout ou partie de leur activité en France ainsi que des personnes morales établies en France mais détenues, en tout ou partie, par des personnes établies au Royaume-Uni. Ces derniers points relatifs aux personnes morales font partie des points traités par les négociations portant sur le futur accord de partenariat tandis que les premières dispositions relatives aux personnes physiques relèvent des dispositions de l'accord de retrait et doivent être appréciées sous l'angle de la réciprocité par rapport aux dispositions qui seront prises par le Gouvernement britannique à l'égard des résidents et travailleurs français présents sur le sol britannique.

La législation sur ces matières doit donc être appréciée en fonction à la fois des décisions souveraines prises par le Gouvernement britannique et de l'avancée des négociations portant sur l'accord de partenariat (des accords partiels sont envisageables même si l'Union et la France souhaitent un accord global sur toutes les matières listées dans la déclaration politique du 17 octobre 2019).

Le calibrage des mesures à prendre est donc très délicat. Il s'agit prioritairement de préserver les intérêts de la France tout en adoptant un cadre législatif compatible avec le droit européen (ces mesures devront être concertées avec la Commission européenne). Des mesures ne pourraient en effet pas figurer dans l'ordonnance si l'Union européenne décidait de légiférer sur le même sujet.

Ces mesures devraient pouvoir entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021, ce qui compte tenu des circonstances présentes est un délai très contraint.

Le Gouvernement donne un exemple de mesure susceptible de figurer dans l'ordonnance au titre des personnes morales (sous réserve que la question ne fasse pas l'objet d'une disposition de l'accord de partenariat) : l'autorisation de poursuite

de l'activité en France de succursales de sociétés d'avocats de droit britannique établies au Royaume-Uni (1 400 avocats inscrits au barreau de Paris) : leur cessation d'activité à l'expiration de la période de transition pourrait pénaliser de nombreux clients français et la place de Paris. D'autres professions exercées au travers des sociétés d'exercice libéral relevant de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 pourraient bénéficier de mesures d'autorisations d'activité : notaire, huissier de justice, commissaire-priseur judiciaire, greffier de tribunal de commerce, mandataire judiciaire, conseil en propriété industrielle, expert-comptable, commissaire aux comptes, architecte, géomètre-expert, expert agricole et forestier, vétérinaire, médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme, infirmier, biologiste médical, pharmacien d'officine, etc.

En matière de droit des sociétés, l'objectif serait d'assurer la continuité des affaires afin de préserver les intérêts français liés à ces sociétés. Cependant les parts de capital social ou les droits de vote acquis postérieurement à la période de transition ne pourraient pas être couvertes par les mesures législatives garantissant la poursuite de l'activité professionnelle sur le sol français de ces personnes morales et de ses salariés et associés.

L'habilitation à légiférer prévue par le II de l'article 4 est donc conçue de manière large pour traiter après la fin de la période de transition :

– la situation des ressortissants britanniques résidant en France ou y exerçant une activité ;

– la situation des personnes morales établies au Royaume-Uni ou de droit britannique exerçant une activité en France ;

– la situation 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.

\*

\* \*

*Article 5 (nouveau)*

### **Contrôle parlementaire renforcé**

**ARTICLE INTRODUIT PAR LA COMMISSION**

L'article 5 résulte de l'adoption de deux amendements identiques du rapporteur et de Mme Marie Lebec (groupe La République en Marche).

L'article vise à établir un dispositif de contrôle renforcé du Parlement sur la mise en œuvre des habilitations à légiférer par ordonnances prévues par le projet de loi.

Le nombre des matières pour lesquelles une habilitation est donnée par le projet de loi, l'étendue du champ législatif ouvert par de nombreuses habilitations et la durée exceptionnellement longue de certaines de ces habilitations (trente mois pour celles figurant à l'article 4) justifient qu'un contrôle particulier soit exercé par le Parlement sur les délégations qu'il a accordées au Gouvernement. Il convient en outre de rappeler que pendant la durée des habilitations, le Parlement est privé de son droit de légiférer sur les questions ayant donné lieu à délégation.

Le dispositif proposé reprend les mesures figurant à l'article 4 de 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. La démarche proposée est cohérente avec d'autres dispositions de suivi parlementaire adoptées dernièrement (par exemple, la création d'un comité de suivi placé auprès du Premier ministre pour veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19, prévue par l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020).

Il ne s'agit bien entendu aucunement d'interférer dans l'action législative qu'entreprendra le Gouvernement en application de l'article 38 de la Constitution ni d'infléchir les habilitations qui auront été données.

\*

\* \*



## COMPTES RENDUS DES DÉBATS

*Lors de sa séance du lundi 11 mai 2020, la commission spéciale procède à la discussion générale et débute l'examen des articles du projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 (n° 2907)<sup>(1)</sup>.*

### I. DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente Nathalie Elimas.** Avant de passer la parole au rapporteur, je souhaite vous apporter quelques précisions.

Dans la discussion générale, chaque groupe, si vous en êtes d'accord, pourra s'exprimer pendant 5 minutes, les autres intervenants disposeront d'une minute chacun.

Nous entamerons ensuite la discussion des articles. Comme vous le savez, le Bureau de notre assemblée a décidé jusqu'à nouvel ordre que seuls les députés membres d'une commission peuvent participer à ses travaux. Cela pose donc un problème pour les amendements déposés par des députés extérieurs, puisqu'ils ne sont pas en mesure de les défendre eux-mêmes. Je vous propose donc de retenir la solution pratiquée en commission des lois la semaine dernière : j'appellerai un amendement même si son auteur n'est pas présent et j'autoriserai un commissaire, le cas échéant, à le défendre à sa place. Je crois que c'est une bonne manière de respecter le droit d'amendement compte tenu des contraintes actuelles.

Il m'appartient, en tant que présidente, de veiller au respect des règles de recevabilité des amendements. Elles sont principalement de deux ordres : la recevabilité financière au titre de l'article 40 de la Constitution, pour laquelle, comme c'est l'usage, j'ai sollicité l'avis du président de la commission des finances ; l'interdiction au titre de l'article 45 de la Constitution des « cavaliers » législatifs, autrement dit des dispositions étrangères au champ du projet de loi. À cela s'ajoute une troisième règle de recevabilité, spécifique aux projets de loi d'habilitation tels que celui dont nous sommes saisis : l'impossibilité pour les parlementaires, au titre de l'article 38 de la Constitution, de proposer une extension du champ des habilitations. J'ai été amenée à considérer que quelques-uns des amendements déposés enfreignaient l'une de ces trois dispositions constitutionnelles et ne pouvaient donc pas être mis en discussion.

---

(1) [http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9034561\\_5eb99d9b81404.commission-speciale--diverses-dispositions-urgentes-face-aux-conséquences-du-covid-19-11-mai-2020](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9034561_5eb99d9b81404.commission-speciale--diverses-dispositions-urgentes-face-aux-conséquences-du-covid-19-11-mai-2020)

**M. Guillaume Kasbarian, rapporteur.** La crise sans précédent traversée par notre pays depuis deux mois et les conséquences exceptionnelles qui en découlent mettent à l'épreuve l'ensemble de notre société et de notre économie. Notre cadre juridique a d'ores et déjà été adapté à cinq reprises depuis le début de l'épidémie : par deux lois organique et ordinaire d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, par la loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire et par les deux lois de finances rectificatives du 23 mars et du 25 avril. Ces adaptations législatives ont permis de doter l'État des moyens juridiques et budgétaires indispensables pour répondre sans tarder à l'urgence, accompagner le confinement et atténuer l'effondrement de notre économie.

Le temps est encore à l'urgence qui appelle de nouvelles adaptations juridiques dans le contexte de l'après-confinement.

Le projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 s'inscrit dans cette perspective en habilitant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance dans de nombreux domaines. Ses quatre articles partagent un objectif commun, clair et assumé : répondre le plus rapidement possible aux difficultés soulevées par l'épidémie, qu'il s'agisse de difficultés non résolues par les ordonnances précédentes ou de nouvelles difficultés suscitées par la durée de la crise ou la mise en œuvre du déconfinement.

Je ne ferai pas l'inventaire de toutes ces dispositions. Nos débats en commission et en séance publique nous permettront de les aborder une à une et de préciser le sens et la portée de certaines. Je tiens néanmoins à saluer l'ampleur de la transformation proposée qui ne laisse aucun secteur d'activité sur le bord du chemin. Le projet de loi donne matière à trente-six ordonnances, décompte amené à varier si des regroupements étaient effectués.

La grande diversité de ces mesures et de leurs champs d'application donne tout son sens à une commission spéciale rassemblant l'ensemble des compétences et des expertises de membres de nos huit commissions permanentes.

L'article 1<sup>er</sup> apporte une réponse d'ensemble à de nombreuses matières régaliennes, sociales, économiques et culturelles, en tenant compte des dysfonctionnements et des obstacles rencontrés depuis le début de l'épidémie. Il vient compléter les ordonnances prises sur le fondement de la précédente loi d'habilitation du 23 mars dernier, allant du fonctionnement des cours d'assises à l'organisation des compétitions sportives en passant par la préservation des moyens humains des armées, de la police et de la gendarmerie, la sécurisation des droits des travailleurs saisonniers étrangers et la prolongation des indemnités des demandeurs d'emploi.

L'article 2 aménage les échéances d'application de dispositions rendues urgentes ou, au contraire, difficilement atteignables dans le contexte actuel.

L'article 3 centralise les trésoreries d'organismes publics ou d'organismes privés chargés d'une mission de service public afin d'améliorer la gestion de la dette de l'État.

L'article 4 prépare les conséquences de la fin de la période de transition instituée par l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne dans l'attente de l'issue des négociations de l'accord de partenariat.

Le choix d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances, qui irrigue l'ensemble du projet de loi, se justifie pleinement par l'urgence. L'ampleur de la crise sanitaire mais aussi sociale et économique implique de répondre au plus vite aux difficultés posées par l'épidémie et à ses conséquences sur l'ensemble de nos territoires. La publication rapide des ordonnances et de leurs textes d'application constitue à ce titre une garantie de réactivité et d'opérationnalité. La durée de trente mois de l'habilitation à légiférer par ordonnances sur les mesures concernant le retrait britannique de l'Union européenne se justifie, quant à elle, par l'incertitude de l'échéance de la période de transition qui ne sera connue qu'au 30 juin prochain.

Certaines de ces ordonnances nécessitent un important travail technique de rédaction qui mobilisera, comme depuis le début de l'épidémie, l'ensemble des administrations. D'autres ne posent pas de difficultés techniques particulières et mériteraient de voir leur portée précisée dans nos débats.

Je vous proposerai, comme l'avis du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi y invite de manière pressante, à inscrire en clair dans le texte les dispositions législatives que le Gouvernement prévoyait d'adopter par la voie d'ordonnances qui seraient prêtes. Elles portent sur des sujets en nombre limité : mise à disposition d'agents publics auprès d'établissements de santé ou médico-sociaux, « CDIisation » des agents publics ayant été sous contrat pendant six ans, simplification de l'accès des très petites entreprises (TPE) à l'épargne salariale, fonctionnement des fédérations départementales et interdépartementales des chasseurs, indemnisation des victimes d'essais nucléaires français, extension des fonctions attribuables aux volontaires internationaux en administration (VIA).

Tout au long de nos débats, je veillerai à clarifier le sens des habilitations face d'éventuelles ambiguïtés ou difficultés de compréhension. Il est indispensable que notre assemblée soit éclairée sur l'intention associée à chacune d'entre elles et sur leur portée normative. Je formule le vœu que les ordonnances dont la rédaction est d'ores et déjà stabilisée puissent nous être présentées par le Gouvernement dans leurs grandes lignes. Marc Fesneau, ministre chargé des relations avec le Parlement, tiendra à cet égard un rôle essentiel pendant nos débats.

Compte tenu de l'étendue des champs législatifs couverts et de la durée de certaines habilitations, je propose aussi d'insérer un dispositif de contrôle parlementaire renforcé afin d'assurer le suivi des habilitations législatives. Il nous reviendra ensuite de prêter attention à la publication des ordonnances avant d'en débattre à nouveau lors de leur ratification qui devra faire l'objet de votes sur des projets de loi spécifiques à chacune d'entre elles. D'ici là, les pouvoirs publics auront pu s'appuyer sur des outils juridiques renouvelés et renforcés pour affronter

cette épreuve inédite, dans le respect des principes de notre Constitution et des garanties posées par l'État de droit.

**Mme Marie Lebec.** Après avoir permis à l'État de répondre en urgence à la crise et de rectifier par deux fois son budget pour 2020, nous travaillons à doter le Gouvernement des moyens d'agir face aux nombreuses conséquences de la crise sans précédent qui touche notre pays. Les mesures sanitaires et le confinement ont eu un impact sur toutes les activités, qu'elles soient économiques, associatives, judiciaires, administratives, sportives, sans compter le travail législatif et réglementaire. Les calendriers sont bouleversés et les dossiers s'accumulent. La reprise de l'activité nécessite des adaptations dans tous les domaines. Cela représente autant de défis à relever dans les prochains mois. L'État doit continuer à s'adapter et anticiper et c'est l'objectif de ce projet de loi de le lui permettre.

Le recours aux ordonnances est toujours délicat mais nous devons plus que jamais faire preuve de responsabilité alors que les administrations travaillent dans l'urgence, dans des conditions dégradées. Les députés du groupe La République en Marche resteront extrêmement exigeants. Ils proposeront des modifications et l'inscription d'un contrôle parlementaire renforcé, convaincus qu'ils sont du rôle prépondérant que le Parlement aura à jouer jusqu'à la ratification des ordonnances.

En outre, nous saluons les efforts du Gouvernement pour inscrire dans le texte un maximum de dispositions conformément aux recommandations du Conseil d'État. Des amendements en ce sens ont déjà été déposés et je ne doute pas qu'il y en aura d'autres d'ici à la séance. C'est une marque de respect pour notre assemblée.

L'article 1<sup>er</sup> prévoit une longue série de dispositions d'adaptation que nous jugeons indispensables pour tenir compte des retards pris pendant la crise et pour maintenir la continuité de nos services publics et économiques. Par exemple, pour faire face à l'engorgement massif des cours d'assises, nous devons adapter provisoirement le système. Les dispositifs retenus nous semblent proportionnés. Nous proposerons toutefois d'ajouter des précisions afin d'assurer une protection optimale des justiciables.

Plusieurs mesures sociales fortes sont ouvertes par ces habilitations. Il s'agit d'abord de l'acquisition de droits à la retraite pour les salariés en activité partielle. Avec près de 12 millions de salariés concernés, le dispositif français d'amortissement social est à nouveau renforcé. Nous saluons cette mesure importante, annoncée dès la semaine dernière par la ministre de l'emploi. La France aura été en pointe en matière de protection sociale et contrairement aux États-Unis, elle n'est pas confrontée à une explosion du chômage. La prolongation des indemnités des demandeurs d'emploi dès le 1<sup>er</sup> mars complétera le dispositif de protection sociale. Enfin, nous saluons les mesures permettant aux employeurs d'entreprises de moins de onze salariés de mettre en place un régime d'intéressement. Cette incitation au partage de la valeur au sein de l'entreprise se situe dans le droit fil de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (« PACTE »).

Les articles 2 et 3 modifient certains dispositifs en urgence, notamment en prorogeant la délégation de gestion des fonds européens en région, et contribuent à une meilleure gestion de la dette de l'État.

Ancienne membre de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, je me réjouis des dispositions de l'article 4. La finalisation de l'accord de partenariat fait partie des défis majeurs des prochains mois. Le Gouvernement pourra mieux anticiper les conséquences du Brexit à l'issue de la période de transition, qu'elles concernent le tunnel sous la Manche, les exportations sensibles ou le traitement de nos ressortissants.

Ce projet de loi est essentiel pour assurer la continuité des activités de notre pays. Il aborde tous les champs de compétences des commissions de notre assemblée, ce qui justifie pleinement l'existence de cette commission spéciale. Notre groupe sera fortement mobilisé pour l'enrichir et l'adopter.

**M. Antoine Savignat.** Nous sommes tous parfaitement conscients de vivre une crise sanitaire, sociale et économique sans précédent. Elle nécessite d'engager des moyens exceptionnels, nous le savons aussi, et c'est la raison pour laquelle nous avons adopté avec la majorité l'état d'urgence et que nous avons voté samedi sa prorogation jusqu'au 10 juillet, conscients que nous sommes de la nécessité d'assurer une certaine souplesse dans le fonctionnement de nos institutions en cette période troublée. Mais – parce qu'il y a toujours un « mais » –, nous ne saurions cautionner tout et n'importe quoi. Nous ne pouvons accepter que l'on fasse de l'urgence sanitaire une aubaine pour essayer de faire passer tout ce qui n'avait pas pu être voté avant et qui aurait été difficile voire impossible à faire accepter après.

On nous demande une nouvelle fois, dans des conditions de travail déplorables, de valider un texte fourre-tout de quatre articles mais quels articles ! L'article 1<sup>er</sup> comporte pas moins de quarante et un alinéas et traite de sujets aussi variés que les délais en toute matière de la compétence de la loi et du règlement, la durée des mandats, du conseiller prud'homal au syndic de copropriété, l'adaptation de la procédure de jugement de crimes, les modalités de poursuite pénale, les emplois publics, militaires et policiers, les contrats de travail, les pouvoirs des fédérations sportives, les directions de fédérations de chasseurs, les titres de séjour, les mises à disposition d'agents publics, l'affectation des réserves financières de certaines caisses, l'intéressement au travail, la protection sociale, la durée d'attribution des revenus de remplacement, la contre-valeur des titres-restaurant, la mise en œuvre de règlements européens sur la protection des consommateurs. Du délire à l'état pur !

N'oublions pas que le Conseil constitutionnel fait de la clarté un principe fondamental de l'élaboration de la loi. Il a d'ailleurs rappelé, dans une décision du 28 avril 2005, que la loi doit « *prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des*

*autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ».*

Au-delà des problèmes de fond, la forme crée également de la confusion. Ce texte a été déposé le 7 mai pour être examiné en commission spéciale quatre jours plus tard – dont un dimanche et un jour férié – puis en séance publique dès jeudi. Le mépris du Parlement n'est plus à démontrer ! La moindre des choses aurait été de témoigner, au moins en apparence, quelques égards à la représentation nationale qui, ne vous en déplaise, est bien là – même si c'est en version réduite. Plus rien ne justifie d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance, ni l'urgence, ni la prétendue lourdeur de la procédure parlementaire, puisque même dans l'urgence, nous répondons présents.

Le Gouvernement demande, sur une multitude de sujets, une habilitation de douze mois : c'est donc qu'il n'y a aucune urgence. Pourquoi devrions-nous renoncer à notre pouvoir en quatre jours, alors que le Gouvernement disposera de douze mois pour mettre en œuvre les mesures qu'il présente ? Je ne doute pas que le Gouvernement puisse être aussi réactif que le Parlement, dont il a si souvent critiqué la lourdeur : qu'il nous soumette un texte sur chacun des sujets abordés dans ce projet de loi et nous l'examinerons, même dans l'urgence, comme nous le faisons ce soir. La crise n'autorise pas tout et nous devons, en cette période si particulière, donner aux Français l'image rassurante d'institutions qui fonctionnent normalement.

Ce qui me gêne le plus, dans cette nébuleuse législative, c'est que vous profitez de l'urgence et de la confusion générale pour prendre des mesures qui vont nuire aux Français. Alors que nos concitoyens sont partagés depuis ce matin entre la joie de retrouver leurs proches et l'indécision quant au choix d'envoyer leurs enfants à l'école et de retourner au travail, vous profitez de la situation pour réaliser le casse du siècle. À l'article 3, vous faites main basse sur la trésorerie des organismes publics et privés chargés d'une mission de service public. Vous en avez rêvé tout au long du débat sur la réforme des retraites et aujourd'hui, vous le faites. Profitant de ce que les Français sont aux abois, vous mettez la main sur les fonds des associations exerçant une mission de service public, sur la Caisse autonome des règlements pécuniaires des avocats et sur les réserves des caisses de retraite et des mutuelles : autant de choses que nous ne pouvons accepter.

Au-delà vos méthodes de travail, auxquelles nous sommes désormais habitués, mais que nous continuons de ne pas tolérer, c'est aussi le fond de votre texte que nous jugeons inacceptable : légiférer par ordonnance pour une durée très supérieure à l'état d'urgence, confisquer des trésoreries, porter atteinte à la liberté des procureurs d'engager des poursuites, ou encore élargir l'expérimentation des cours criminelles, ce qui est en contradiction totale avec les engagements pris par le Gouvernement au moment du débat sur la réforme de la justice. Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons, à ce stade, accepter ce texte. L'urgence ne justifie pas la précipitation, encore moins un blanc-seing jusqu'à la fin du mandat. Nous ne pouvons pas renoncer, pour les douze prochains mois, aux compétences qui sont les nôtres.

**M. Jean-Noël Barrot.** Le projet de loi qui nous est soumis contient des mesures très diverses, mais qui ont toutes un caractère d'urgence, soit parce qu'elles découlent directement de la crise due au covid-19, soit parce qu'elles en dépendent, du fait du bouleversement de l'agenda parlementaire. Il nous faut donc envisager les dispositions proposées à l'aune de ce double impératif : répondre à la crise par des mesures qui, pour la plupart, prolongent des décisions déjà prises, et anticiper certaines décisions nécessaires à notre action. Chacun a conscience que nous vivons une période particulière, qui nous impose de prendre des mesures rapides et efficaces. Nous devons donc être pragmatiques, tout en veillant au respect du débat démocratique, ainsi qu'au droit des personnes concernées.

Ce projet de loi comporte un certain nombre d'habilitations à légiférer par ordonnance. Nous souhaitons que le champ de ces habilitations soit limité et que le Gouvernement propose, chaque fois que c'est possible, une inscription dans la loi même. Cela étant, les mesures proposées nous paraissent absolument nécessaires, qu'elles touchent à la prorogation de divers mandats hors politique, à la continuité des missions dans lesquelles nos forces armées sont engagées ou encore à diverses mesures sectorielles touchant aux domaines de la recherche ou du sport par exemple.

Le projet de loi répond aussi à un souci de protection des salariés – un souci constant du Gouvernement et du Parlement depuis le début de la crise. Je pense notamment aux mesures qui favorisent la reprise de l'activité des entreprises, tout en offrant un cadre plus sécurisant aux salariés. Nous devons aussi prêter une attention particulière aux détenteurs de titres de séjours ainsi qu'aux bénéficiaires de l'allocation pour demandeur d'asile : il faut que cette aide continue de leur être octroyée, même si elle aurait dû cesser de l'être, car nous ne pouvons pas les laisser sans aucun moyen de subsistance. De même, nous devons prendre en considération la situation très difficile des étudiants étrangers présents sur notre sol et qui ne peuvent pas repartir chez eux. Nous ferons plusieurs propositions en ce sens.

L'article 3 réduit les besoins en financement à court terme de l'État par une mutualisation de la trésorerie de nombreux acteurs publics.

Enfin, nous saluons la réactivité du Gouvernement au sujet du Brexit. Les négociations sont plus difficiles encore du fait de la crise sanitaire et il est peu probable qu'elles aboutiront d'ici le 31 décembre. Il convient donc de laisser toute latitude au Gouvernement pour défendre les intérêts de la France et des Français dans cette négociation. C'est pourquoi le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés le soutient dans cette démarche, comme il soutient largement les dispositions de ce texte, que nous nous apprêtons à discuter et, sans doute, à amender.

**Mme Agnès Firmin Le Bodo.** Depuis le début de la crise, notre groupe a très largement soutenu les textes d'urgence proposés par le Gouvernement pour faire face le plus rapidement possible aux difficultés innombrables soulevées par cette situation inédite, car notre pays avait besoin de mesures urgentes, aussi bien sanitaires, qu'économiques et sociales. Je pense aux lois de finances rectificatives, nécessaires pour permettre aux entreprises et aux salariés de supporter le choc, mais

aussi aux nombreuses ordonnances contenues dans la loi du 23 mars. Dans un contexte de confinement et de pic épidémique, ces nombreuses habilitations nous ont paru utiles, et même nécessaires. Nous pensions qu'il était de notre devoir de donner au Gouvernement des marges de manœuvre pour parer au plus pressé. Désormais, et même s'il convient de rester prudents, le contexte n'est plus le même : j'en veux pour preuve le fait que nous pouvons à nouveau nous réunir à l'Assemblée.

Les trente-trois habilitations demandées par le Gouvernement dans des domaines très divers suscitent des réserves au sein du groupe UDI, Agir et Indépendants. Premièrement, les délais d'examen de ce projet de loi sont extrêmement courts, pour ne pas dire trop courts, et ce qui pouvait sembler acceptable pour proroger l'état d'urgence sanitaire ou préparer le 11 mai ne l'est plus forcément. Notre groupe n'est pas hostile par principe aux ordonnances, car elles permettent d'avancer sur des sujets techniques, à condition d'être concertées avec les acteurs et avec les parlementaires, qui peuvent faire remonter les demandes du terrain. La période que nous traversons nécessite, plus que jamais, de tenir compte des différences locales et des retours du terrain.

L'utilité de chaque ordonnance doit être pesée au cas par cas. Certaines d'entre elles sont justifiées : il est par exemple logique de prolonger certains contrats arrivés à échéance durant l'état d'urgence sanitaire. D'autres devront être précisées, voire être inscrites directement dans la loi. D'autres encore doivent être revues : il n'est pas souhaitable que le Gouvernement repousse l'entrée en vigueur de certaines lois déjà votées, sans préciser lesquelles. Nous pouvons l'entendre pour la réforme du divorce, mais cette mesure ne saurait être systématique – je pense en particulier à la loi sur l'économie circulaire.

Troisièmement, il est difficile de demander aux parlementaires de voter de nouvelles ordonnances, alors qu'une cinquantaine d'ordonnances plus anciennes doivent encore être ratifiées. Le Parlement fonctionne désormais presque normalement : il doit donc assumer pleinement sa fonction de législateur et contrôler l'action du Gouvernement. Si nous approuvons bon nombre des mesures proposées, nous considérons toutefois que la méthode des ordonnances ne doit pas devenir le mode normal des relations entre l'exécutif et le Parlement. Certaines mesures pourraient tout à fait être inscrites dans un texte portant diverses mesures économiques et sociales et faire l'objet d'un examen dans les règles, sans précipitation inutile.

Nous regrettons d'autant plus cette méthode que nous partageons pleinement vos objectifs. Sur le fond, ce projet de loi vise à accompagner la reprise du pays à la sortie du confinement dans toutes ses dimensions, tout en le préparant aux échéances futures, comme le Brexit. Face à un risque de récession inédite, il est essentiel de relancer notre pays, aujourd'hui à l'arrêt. Les enjeux sont d'importance : il s'agit d'assurer la continuité des services publics et l'organisation des pouvoirs régaliens et de réamorcer la pompe en relançant notre économie, largement sous perfusion, tout en évitant que les difficultés des entreprises ne se traduisent par un chômage de masse et par un accroissement des difficultés de nos concitoyens.

Certaines des habilitations demandées nous posent question, notamment celles relatives à la remise en route du service public de la justice ou celle qui élargit l'obligation de dépôt au Trésor public, qui pourrait priver plusieurs organismes, notamment les collectivités territoriales, de ressources induites. Cela étant, nous notons avec intérêt l'assouplissement temporaire des dispositifs relatifs aux accords d'intéressement dans les entreprises de moins de onze salariés. D'autres mesures urgentes auraient pu utilement figurer dans ce projet de loi, comme le remboursement des masques pour les bénéficiaires d'une allocation pour affection de longue durée ou les bénéficiaires de la protection universelle maladie. Nous déposerons des amendements en ce sens.

**M. Jérôme Lambert.** La loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire a montré que les méthodes de travail que nous avons adoptées au cours des dernières semaines pouvaient aboutir à la censure du Conseil constitutionnel. Veillons à ce que les travaux parlementaires conservent un minimum de tenue, même dans l'urgence !

Les conditions et les délais d'examen de ce texte sont inacceptables et vont à l'encontre du principe de sincérité des débats parlementaires.

Ce texte contient, pour l'essentiel, des dispositions permettant au Gouvernement de légiférer par ordonnance, comme le prévoit l'article 38 de la Constitution, dans des domaines aussi variés que la législation sociale, le droit de la consommation, les finances publiques, le droit pénal, le droit d'asile, le droit européen ou le code de la défense. Par principe, le groupe Socialistes et apparentés considère que toute loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance doit remplir deux conditions cumulatives : une urgence réelle et un large consensus sur l'opportunité de nous dessaisir en partie de notre capacité de débattre sur le fond de chaque disposition. Il va sans dire que le non-respect de l'une de ces conditions est une ligne rouge pour notre groupe.

Ce texte pose de nombreux problèmes. Fourre-tout, il ne compte que quatre articles, mais plus de trente habilitations à légiférer par ordonnance, sur de multiples sujets. Les délais d'habilitation, en outre, ne relèvent pas de l'urgence, puisqu'ils sont de trente mois pour le Brexit et de douze mois pour un grand nombre d'autres ordonnances. Rien ne justifie de tels délais.

On nous dit, comme toujours, que le contrôle parlementaire va continuer de s'exercer, au moment de la ratification des ordonnances. Mais l'une de nos collègues a rappelé que des dizaines d'ordonnances devront déjà être ratifiées au cours des prochains mois et je m'inquiète beaucoup de ces méthodes de travail.

**M. M'jid El Guerrab.** Ce texte est effectivement un fourre-tout. On demande au Parlement de se dessaisir de ses prérogatives pour laisser le Gouvernement faire ce qu'il veut. Quelle est la cohérence de ce projet de loi, aussi indigeste que brinquebalant, qui n'a que peu à voir avec les conséquences de l'épidémie de covid-19, le Conseil d'État l'a souligné. C'est d'ailleurs pourquoi le

groupe Libertés et Territoires a déposé un amendement visant à en modifier le titre, afin qu'il corresponde davantage à son contenu. Quelle urgence nous oblige à examiner ce texte en commission et en séance publique la même semaine ? Aucune, d'autant que certaines des habilitations demandées par le Gouvernement courent sur plusieurs mois.

Le covid-19 a bouleversé la vie de nos concitoyens et nous avons dû prendre des mesures d'urgence. En agissant dans la précipitation, nous risquons de voter des textes mal rédigés, c'est-à-dire inconstitutionnels ou inadéquats. Le Conseil constitutionnel a censuré aujourd'hui certaines des dispositions relatives au traçage et à l'isolement des malades contenues dans la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire. C'est une manière de sanctionner les méthodes du Gouvernement, qui bafoue le Parlement et les libertés fondamentales.

Oui, nous avons dû réorganiser le fonctionnement de nos institutions pour répondre à la crise et limiter son impact sur les plans économique, sanitaire et social. Demain, nous devons peut-être réinventer notre société et notre démocratie, mais cela n'implique pas de mépriser le Parlement. Vous nous proposez un texte qui, tant sur la forme que sur le fond, s'assoit sur la qualité du travail parlementaire, avec un délai de dépôt des amendements extrêmement courts et un champ d'application des ordonnances extrêmement vaste : justice, agriculture, immigration, entreprises, travail, trésorerie, sport, Brexit, j'en passe. Ce n'est pas notre conception de la manière dont notre institution doit fonctionner. Ce n'est pas notre conception de la démocratie, où les députés sont les seuls représentants du peuple.

Le projet de loi que vous nous proposez n'est pas à la hauteur des enjeux, alors que l'état d'urgence sanitaire est amené à se prolonger, alors que le déconfinement commence et que sa réussite dépendra en grande partie de la responsabilité individuelle de nos concitoyens. Or celle-ci dépend pour beaucoup de leur confiance dans la capacité du Gouvernement à gérer la crise et la sortie de crise. Las, votre projet, en ce premier jour de déconfinement, ne fait que miner un peu plus la confiance des Français. Notre groupe, même s'il a eu peu de temps pour déposer des amendements, tentera de le faire évoluer dans la bonne direction, dans le sens du pragmatisme, de la responsabilité, de la justice et de l'humanité.

Nous proposerons l'allongement des titres de séjour et de la durée de séjour annuel autorisée pour les travailleurs saisonniers : nous le leur devons. Nous demanderons également la « CDIisation » des agents de la fonction publique, car il ne faut pas ajouter de l'injustice à la violence de cette crise sanitaire. Il convient également d'adapter l'activité partielle pour tenir compte de la situation particulière de nos concitoyens français bloqués à l'étranger : ils ne peuvent rester à l'écart de nos dispositifs de maintien dans l'emploi. D'autres amendements portent sur la justice : nous veillerons à ce que vous ne réintroduisiez pas dans le texte ce que nous ne voulions pas dans les textes précédents. Nous nous opposons radicalement à l'article 3, qui nous paraît disproportionné et contre-productif. Les membres du groupe Libertés et Territoires ont bien l'intention de jouer leur rôle de représentants

du peuple, en dépit de votre volonté d'expédier des mesures importantes, sous couvert d'une urgence qui n'en a que le nom.

**M. Alexis Corbière.** Ce projet de loi est inquiétant, car il méprise le Parlement : que ceux de nos collègues qui croient que nous aurons des moyens de contrôle ne s'abusent pas. En vérité, il va permettre à ce gouvernement de légiférer par ordonnance sur plus d'une trentaine de sujets qui, pour la plupart, ne relèvent pas de l'urgence, car ils ne sont pas directement liés aux conséquences de l'épidémie. Cette méthode, qui n'est pas nouvelle, est d'autant plus choquante que les ordonnances concernent une période qui va bien au-delà de l'état d'urgence. Le groupe La France insoumise y voit une dérive.

C'est plus qu'un cavalier législatif : c'est un véritable concours hippique ! Le texte est un vrai fourre-tout et balaie un nombre de sujets absolument exceptionnel. Et on nous demande, une fois encore, de l'examiner à la va-vite.

C'est un texte d'affaiblissement démocratique, du fait du recours aux ordonnances, dans les conditions que je viens de décrire.

C'est un texte d'affaiblissement social, puisqu'il s'agit essentiellement de permettre aux employeurs de multiplier les contrats à durée déterminée (CDD) hors de toute contrainte et de déroger au nombre de vacances dans toute une série de missions publiques. Il allonge aussi la durée de séjour des travailleurs étrangers, afin de disposer d'une main-d'œuvre peu contraignante. La plupart de ces affaiblissements pourront se prolonger six mois après la fin de l'état d'urgence. Au lieu de proposer un grand plan de relance, avec des droits sociaux nouveaux et des filets de sécurité pour tous, on étend la précarité.

C'est un texte d'affaiblissement écologique, puisqu'il propose notamment de reporter l'application de la loi contre le gaspillage et pour une économie circulaire. Le MEDEF qui, dans une lettre au Gouvernement, estimait que cette loi instaurait trop de contraintes, voit sa demande satisfaite. Alors que la crise du covid-19 nous rappelle l'urgence écologique et l'urgence sociale, vous voulez renouer avec les erreurs du passé.

C'est un texte d'affaiblissement des droits et des libertés, puisque l'état d'urgence sanitaire est maintenu.

Il est impossible de mesurer l'impact qu'aura, pour les salariés, la centralisation des trésoreries, que vous introduisez à l'article 3. Et il faudrait, sur le Brexit, avoir un vrai débat politique, au lieu de laisser les mains libres au Gouvernement.

Nous avons beaucoup de mesures d'urgences à vous proposer : il est temps de geler, bien au-delà des annonces faites aujourd'hui les frais d'incidents bancaires, qui pénalisent tant de ménages et tant d'entreprises. Lorsque j'ai pris position pour le maintien de l'article 6 *ter* du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire, le ministre Olivier Véran m'a dit qu'il s'agissait d'un cavalier législatif. Je regrette

que ses arguments soient à géométrie variable. On aurait pu introduire dans ce texte la gratuité des masques, l'extension du droit à l'interruption volontaire de grossesse à quatorze semaines, la gratuité des funérailles, le renforcement des moyens humains dans les services des douanes. Or on n'y trouve rien de tout cela : il ne vise pas à répondre à l'urgence de la crise du covid-19, mais il constitue une aubaine pour continuer de mener la politique qui nous a conduits là où nous sommes.

**M. Pierre Dharréville.** En lisant ce texte, on a envie de vous demander : « C'est à quel sujet ? », tant il manque de cohérence. C'est une succession de cavaliers : vous avez même convoqué toute la cavalerie !

Il a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 7 mai et nous devons déposer nos amendements avant le 11 mai à 14 heures. Or les 7, 8 et 9 mai, notre assemblée examinait un autre projet de loi. Les représentants du peuple que nous sommes ont donc à peine eu le temps de consulter les personnes concernées par ces mesures et d'évaluer les conséquences de cette délégation de pouvoir.

Nous ne pouvons envisager avec le sérieux que nous impose notre fonction de législateur de vous donner le pouvoir dans ces conditions, même si certaines mesures s'imposent de fait. Rien n'interdisait le Gouvernement, alors que l'ordre du jour du Parlement doit être prioritairement dédié à la gestion de crise, d'inscrire le présent texte à l'ordre du jour de notre assemblée dans le respect d'un temps de dépôt et d'examen compatibles avec l'exercice de la démocratie parlementaire.

Il aurait été respectueux de la démocratie de confier à l'Assemblée le soin d'examiner cet ensemble de dispositions urgentes dans le cadre de projets de loi *ad hoc*, sans en passer par la voie des ordonnances. Le Gouvernement a choisi, avec une grande gourmandise, de recourir une nouvelle fois à des ordonnances, en demandant à l'Assemblée de lui déléguer tous ses pouvoirs législatifs sur plus d'une trentaine de sujets différents. Cela lui permet d'agir vite, certes, mais surtout de faire l'économie des débats parlementaires et d'éviter d'avoir à justifier ses choix devant les députés et les sénateurs.

Parce que cette délégation de pouvoir n'est pas neutre, la Constitution a prévu de l'entourer de quelques garanties, dont l'obtention d'un avis du Conseil d'État : or, compte tenu de la précipitation avec laquelle vous avez procédé, cet avis nous est parvenu très tardivement. Nous serons donc dépouillés de notre pouvoir pendant six ou douze mois, alors que l'état d'urgence n'est prolongé que jusqu'au 10 juillet. Le Gouvernement veut profiter de la situation, nous laissant spectateurs du tête-à-tête entre le Président de la République et le Premier ministre, qui dirigent à eux deux le pays en rompant l'équilibre des pouvoirs.

Les propositions qui sont sur la table manquent de précision. Certaines sont sans doute nécessaires – nous pourrions discuter, par exemple, du droit à la retraite en cas d'activité partielle – mais beaucoup vont bien au-delà de l'urgence. Ce projet de loi contient une série de coups fourrés, comme les dispositions liées à l'extension du recours au CDD, aux victimes des essais nucléaires, le fait de piocher dans le

fonds de réserve des retraites, l'extension de la réforme de la justice au-delà de ce qui était programmé, le recours à des mesures de trésorerie : tout cela ne va pas dans la bonne direction.

Pour conclure, une des caractéristiques du projet qui nous est présenté, c'est la volonté de s'affranchir de toutes les consultations prévues en temps normal, alors que nous avons précisément besoin de revivifier la démocratie et de rouvrir le débat. Pour toutes ces raisons, nous l'abordons avec d'extrêmes réserves.

**M. Pierre-Henri Dumont.** La phase de transition ouverte le 31 janvier 2020 par le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne doit durer jusqu'au 31 décembre 2020 et pourra être prolongée une fois, pour une durée maximale d'un à deux ans, la décision devant être prise conjointement avant le 1<sup>er</sup> juillet. En tant que pays hors Union, le Royaume-Uni ne participera plus à son processus décisionnel et ne sera plus représenté dans ses institutions, agences et autres organismes. Il est trop tôt pour savoir si la crise du covid-19, qui touche particulièrement les États européens, aura des conséquences sur l'avancée des négociations mais on peut l'envisager. L'article 4 de ce projet de loi fourre-tout autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans un délai de trente mois, des mesures pour tirer les conséquences de la fin de la période de transition. Trente mois, c'est une urgence toute relative ! On espère que, d'ici là, le covid-19 sera de l'histoire ancienne...

**M. Paul Christophe.** Je suis toujours méfiant s'agissant de lois « portant diverses dispositions », avec des habilitations à légiférer par ordonnances. En l'occurrence, nous sommes servis ! Je peux comprendre que l'urgence ait conduit à prendre certaines mesures relatives aux droits à la retraite ou à l'indemnisation du chômage, mais d'autres ne manquent pas d'interpeller, par exemple sur la justice. Par ailleurs, comment développer une expérimentation si l'on n'en connaît pas encore les conclusions ? Enfin, j'ai besoin d'éclaircissements sur la disposition relative au dépôt des comptes au Trésor. J'ose espérer que nous aurons l'occasion d'en rediscuter avant d'être confrontés à la ratification des ordonnances.

**M. Stéphane Viry.** Ce projet est un patchwork mêlant beaucoup de dispositions au prétexte de l'urgence. Le Gouvernement anéantit un des fondements de l'État de droit, la justice criminelle, en nous invitant à passer par pertes et profits les procédures permettant de punir celles et ceux qui ont commis les crimes les plus graves : cela mériterait un vrai débat. L'article 3 réduit à néant une organisation qui avait permis de structurer beaucoup d'écosystèmes. Monsieur le rapporteur, vous aurez un rôle majeur à jouer dans le contrôle des ordonnances qui seront prises.

**M. le rapporteur.** Je tiens à saluer la majorité ainsi que certains intervenants, qui ont bien compris qu'il s'agissait d'anticiper les répercussions de la crise sur le quotidien des Français. Nous aurons l'occasion, en commission puis en séance, de débattre point par point, ordonnance par ordonnance. Il est vrai que les délais sont assez courts mais la situation l'exige car les Français attendent des réponses : nous nous devons d'être à la hauteur.

En revanche, quelques critiques m'interpellent. M. Savignat souhaite que l'on donne la rassurante image d'une institution qui fonctionne normalement. Or la situation n'a rien de normal : les règles sanitaires drastiques que nous appliquons tous depuis cinquante-cinq jours le démontrent. Les Français font preuve d'une énorme capacité d'adaptation ; nous avons en retour un devoir d'exemplarité et de flexibilité.

Certains, dénonçant la variété des sujets traités, ont rivalisé de qualificatifs, parlant de fourre-tout, de gourmandise, de patchwork ou de voiture-balai. Or la vie des Français a été bouleversée par la crise dans tous ses aspects – économiques, sociaux, sanitaires... Répondre à l'urgence touche donc nécessairement des domaines extrêmement variés. Nous avons créé une commission spéciale parce que chacun d'entre vous a une expertise particulière, qui permettra de répondre à l'ampleur des conséquences de cette crise.

J'ai cru entendre une accusation de mépris du Parlement. Le recours aux ordonnances est un procédé constitutionnel, dans lequel le Parlement a tout son rôle à jouer ; il aura ainsi tout à fait la possibilité de contrôler l'action du Gouvernement. Je défendrai un amendement visant à renforcer ce contrôle sur l'ensemble des ordonnances.

Ce texte contient des dispositions extrêmement concrètes et urgentes, que les Français attendent. Ainsi, l'état d'urgence sanitaire et les mesures de confinement ont créé des difficultés pour les employeurs ayant recours à de la main-d'œuvre saisonnière. Les agriculteurs sont en attente de solutions urgentes : ce texte permet d'y répondre. De même, certains doctorants ou assistants de recherche n'ont pas pu poursuivre leurs travaux durant la période de crise sanitaire et attendent des solutions concernant l'interruption de leur contrat de recherche. Le calcul de la durée de service ouvrant droit à la transformation d'un contrat court en contrat à durée déterminée est attendu par les Français dont les contrats ont été interrompus par la crise sanitaire. Ils ne peuvent attendre pendant des mois ou des années : ils ont besoin de réponses concrètes et urgentes.

## II. EXAMEN DES ARTICLES

*La commission spéciale entame l'examen des articles.*

**Article 1<sup>er</sup> :** *Habilitations diverses pour adapter notre droit à la lutte contre l'épidémie et assurer la continuité de la vie économique et sociale*

*La commission examine les amendements de suppression de l'article n° 1 de M. Jean-Luc Mélenchon et n° 123 de M. Pierre Dharréville.*

**M. Alexis Corbière.** Par nature, la V<sup>e</sup> République maltraite déjà le Parlement, mais l'utilisation abusive d'ordonnances pose quand même problème. On peut faire n'importe quoi en se réclamant de la République – rappelez-vous le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, qui confiait le gouvernement de la République à un empereur ! Avec la suppression de cet article, nous souhaitons envoyer un signal politique clair : le Parlement veut jouer tout son rôle ; le Gouvernement n'a pas à légiférer par ordonnance de la sorte, surtout dans un délai aussi long après la publication de la présente loi. De plus, les sujets traités ne présentent pas tous un caractère d'urgence, tandis que d'autres, pourtant urgents, ne le sont pas, comme la gratuité des masques.

**M. Pierre Dharréville.** Nous ne comprenons pas bien pourquoi l'on se précipite sur certains sujets alors que l'on demande le report pour d'autres. Un véritable débat est nécessaire sur les dispositions qui doivent être prises : cela ne peut se faire à la carte, ni en votant simplement la confiance au Gouvernement. Ce projet donne des indications pour la suite : en réalité, la matrice fondamentale n'a pas changé !

**M. le rapporteur.** Je suis au regret d'être défavorable à vos amendements. Vous déplorez que le Parlement habilite le Gouvernement à légiférer sur à peu près tout et n'importe quoi, mais cela est nécessaire dans le contexte actuel. Nombre de Français – agriculteurs, employés, chercheurs, militaires – attendent des réponses urgentes à la crise.

*La commission rejette les amendements.*

*Elle est ensuite saisie des amendements identiques n° 57 de Mme Emmanuelle Ménard et n° 150 de Mme Agnès Thill.*

**Mme Agnès Thill.** Je défends l'amendement de Mme Ménard pour que vive notre démocratie. L'article 1<sup>er</sup> habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures relevant du domaine de la loi pour faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie. Dans un contexte où le Parlement est déjà largement évincé du processus législatif, il est tout à fait regrettable et dangereux pour la démocratie que le Gouvernement souhaite légiférer seul. Si la nécessité d'agir rapidement est tout à fait légitime en période d'urgence sanitaire, elle ne l'est plus dès lors que l'état d'urgence cesse. Il convient donc de faire

coïncider strictement le recours aux ordonnances avec ladite période, pour que nos institutions puissent à nouveau fonctionner normalement.

**M. le rapporteur.** Il me semble préférable de définir un délai fixe plutôt que glissant. La fin de l'état d'urgence sanitaire est fixée au 10 juillet mais rien ne nous dit qu'il ne sera pas prorogé. Avis défavorable.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle examine l'amendement n° 119 de M. Pierre Dharréville.*

**M. Pierre Dharréville.** Monsieur le rapporteur, vous ne nous rassurez pas en parlant d'une nouvelle prorogation de l'état d'urgence !

L'article 1<sup>er</sup> habilite le Gouvernement à reporter l'entrée en vigueur de réformes législatives ou le terme d'expérimentations conduites sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution. Cette habilitation concerne plus spécifiquement les diverses dispositions issues de la réforme de la justice. Nous refusons la création de la juridiction unique pour le traitement des injonctions de payer ; nous nous opposons donc au report de la création de cette institution à la lumière du nouveau contexte politique, social et économique. La dématérialisation intégrale des petits litiges heurtera des contentieux qui nécessitent une comparution physique, pour des personnes qui disposent souvent de moyens financiers limités.

Cette juridiction a vu le jour à la suite des demandes répétées des établissements de crédit, des banques ou des compagnies d'assurances, qui représentent déjà près de 80 % des demandes d'injonction de payer. Un tel fonctionnement favorisera les créanciers institutionnels, qui domineront le système parce qu'ils en auront les moyens. En raison des difficultés financières que rencontreront nombre de nos concitoyens, le maintien de cette juridiction serait irresponsable.

**M. le rapporteur.** Vous évoquez des réformes relatives à la justice, auxquelles vous vous opposez. Sachez que le champ de l'habilitation est bien plus vaste : voulez-vous mettre fin à l'expérimentation relative aux maisons de naissance, qui arrive à échéance fin novembre 2020, alors que l'on s'accorde sur l'intérêt de les généraliser ? Comment traitez-vous le transfert de la zone des cinquante pas géométriques en Martinique et à La Réunion, faute de pouvoir prolonger l'existence légale des agences des cinquante pas géométriques ? Avis défavorable.

**M. Pierre Dharréville.** Les habilitations sont plus larges que ce que j'ai indiqué : voilà qui va encore alimenter mon refus de voter ce texte ! Certaines dispositions vous semblent nécessaires ; alors discutons-en et prenons nos responsabilités ! Ne laissons pas le Gouvernement opérer tout seul : cela ne donne pas toujours de très bons résultats.

**M. Antoine Savignat.** L’alinéa 3 est l’illustration de la confusion qui règne dans ce texte ! Vous souhaitez proroger un certain nombre de dispositions qui ne sont pas énumérées, pour un délai fixé arbitrairement à un an, sans que l’on sache pourquoi. Certaines dispositions doivent être prorogées, mais d’autres ne doivent absolument pas l’être : les amendements suivants en feront la démonstration.

**M. Marc Fesneau, ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.** Monsieur Dharréville, vous invoquez votre hostilité de principe à la création de la juridiction nationale : il y a quelque chose d’assez paradoxal à vous opposer à la fois à la création de cette juridiction et au report de son entrée en vigueur ; mais ce n’est pas la moindre de vos contradictions. Sur le fond, la création de cette nouvelle juridiction impose des mesures qui ont pris du retard en raison de la crise sanitaire – organisation des locaux, recrutements de magistrats. Il est donc nécessaire de reporter la date d’entrée en vigueur de cette réforme. Par ailleurs, un amendement sera présenté afin d’opérer ce report « en dur ».

*La commission rejette l’amendement.*

*Elle examine ensuite l’amendement n° 143 de M. Matthieu Orphelin.*

**M. M’jid El Guerrab.** L’amendement a pour objet de restreindre l’habilitation à reporter par ordonnance la date d’entrée en vigueur de dispositions législatives contribuant à la transition énergétique. La réponse à la crise sanitaire ne doit pas se faire au détriment de la protection de l’environnement, car cela conduirait à préparer de nouvelles crises autant, voire plus graves que la crise actuelle. Ainsi, la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l’économie circulaire est nécessaire pour préparer une transition vers une économie plus résiliente : il est indispensable de ne pas repousser son entrée en vigueur.

**M. le rapporteur.** Vous avez raison de mettre l’accent sur la transition écologique, la protection de l’environnement, l’économie circulaire et même le respect de la biodiversité. Nous sommes parfaitement conscients de l’importance et de l’urgence de ces sujets mais les informations transmises par le Gouvernement nous indiquent qu’il n’est pas envisagé de reporter la date d’entrée en vigueur de telles dispositions. Avis défavorable.

**M. le ministre.** L’épidémie ne remet pas en cause les grands principes que nous avons définis en matière de transition écologique. Le Gouvernement ne reviendra pas sur l’ambition fixée il y a seulement quelques mois dans la loi sur l’économie circulaire ; il s’y est engagé publiquement à plusieurs reprises. Votre amendement est donc satisfait. L’habilitation étant rédigée de manière large, je comprends qu’elle suscite des inquiétudes. Nous allons nous efforcer, en lien avec le rapporteur, de transformer en dur l’ensemble des mesures concernées par cette habilitation large, à commencer par le report de l’entrée en vigueur de la réforme de l’ordonnance de 1945 sur la justice des mineurs. À défaut d’un retrait de cet amendement, j’y serai défavorable.

**M. M'jid El Guerrab.** Puisque nous avons un engagement ferme du ministre et du rapporteur, je prends la liberté de retirer cet amendement.

**M. Alexis Corbière.** Je laisse à M. El Guerrab la responsabilité de son choix, mais je veux souligner que, dans le contexte du confinement, le MEDEF a écrit au Gouvernement pour lui demander de suspendre nombre de décisions écologiques. Pourquoi faudrait-il reporter cette loi, qui n'apporte aucune réponse aux difficultés que rencontrent nos concitoyens du fait du covid-19 ? Le lobbying du patronat a été manifestement entendu, ce que je regrette !

*L'amendement n° 143 est retiré.*

*La commission examine, en discussion commune, des amendements n° 5 de M. Jean-Luc Mélenchon, n° 146 de Mme Yaël Braun-Pivet et n° 55 de M. Guillaume Larrivé.*

**M. Alexis Corbière.** Nous souhaitons compléter l'alinéa 3 par les mots: « à l'exception de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme dont le terme est fixé à décembre 2020 ». Nous nous opposons vivement à cette loi, qui a fait entrer dans le droit commun des dispositions de l'état d'urgence sécuritaire, pérennisant ainsi des mesures liberticides. Nous ne comprenons pas pour quelle raison il faudrait étendre son application. Cela n'a strictement aucun rapport avec l'épidémie de covid-19, sauf à considérer qu'il s'agit d'un acte terroriste contre notre pays !

**M. Rémy Rebeyrotte.** L'amendement a pour objet d'exclure expressément du champ de l'habilitation la possibilité de reporter la date d'application de l'article 25 de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement et de l'article 5 de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (« SILT »), ces dispositifs nécessitant impérativement un contrôle parlementaire.

**M. Antoine Savignat.** Les grands esprits se rencontrent, puisque notre amendement vise également à exclure la loi relative au renseignement du champ de l'habilitation. L'expérimentation, qui devait prendre fin en 2018, a déjà été prolongée jusqu'au 31 décembre 2020. Alors que la mission d'information est sur le point de déposer son rapport, un débat parlementaire est souhaitable.

**M. le rapporteur.** Avis favorable à l'amendement n° 146, qui est plus complet que les deux autres, puisqu'il permet d'exclure du champ d'habilitation et la loi SILT et, par cohérence, la loi sur le renseignement.

**M. le ministre.** L'habilitation, certes large, n'a pas pour objet de permettre au Gouvernement de modifier des dispositions des lois SILT et renseignement qui seront caduques en fin d'année et doivent faire l'objet d'un débat parlementaire spécifique. Il n'est pas question de faire obstacle au travail parlementaire en cours. Avec le rapporteur, nous allons veiller à faire préciser, d'ici à la séance, les

modalités de l'habilitation, qui ne concernera ni la loi SILT ni la loi renseignement. Aussi, je vous suggère de me faire confiance et de retirer vos amendements.

**M. Antoine Savignat.** Si l'amendement n° 146, que nous voterons, est plus complet, la finalité des trois amendements est identique : la tenue d'un débat parlementaire.

**M. Jérôme Lambert.** Monsieur le ministre, je ne comprends pas bien que vous nous proposiez de modifier le texte à notre place et d'accorder notre confiance au Gouvernement pour faire la loi. Nous voterons ces amendements.

**M. Pierre Dharréville.** Je partage l'étonnement de Jérôme Lambert. Dans la mesure où le seul choix qu'il nous reste est de limiter le champ des habilitations, nous n'allons pas y renoncer.

**M. Sébastien Huyghe.** Tout le projet de loi nous demande de faire confiance sans mot dire au Gouvernement pour prendre des décisions dans un nombre très important de domaines. La réponse du ministre à nos amendements est exactement dans la même veine : faites-nous confiance, fermez les yeux et circulez, il n'y a rien à voir ! Le Parlement doit faire son travail et modifier la loi.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Alors que le Gouvernement semble tenir compte du dépôt de ces amendements, dont il a accepté le principe, n'étant pas plus royalistes que le roi, nous allons naturellement retirer l'amendement n° 146.

**Mme Marie Lebec.** Nous reconnaissons au Gouvernement sa volonté d'apporter des précisions, et c'est d'ailleurs souvent de cette façon que nous travaillons sur les ordonnances. Néanmoins, par précaution, la majorité souhaite adopter l'amendement n° 146.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Je me range à la position de Marie Lebec et maintiens l'amendement. Mais sachez que cela ne tient en rien à un défaut de confiance à l'égard du Gouvernement !

**M. le ministre.** Étant ministre des relations avec le Parlement, ayant été parlementaire et étant appelé à le redevenir, loin de moi l'idée de vous demander de ne pas déposer d'amendements. Je voulais simplement vous rassurer, en vous disant que l'habilitation ne concernerait ni la loi SILT, ni la loi renseignement.

*La commission **rejette** l'amendement n° 5.*

*Puis elle **adopte** l'amendement n° 146.*

*En conséquence, l'amendement n° 55 **tombe**.*

*La commission examine, en discussion commune, les amendements n° 108 de Mme Perrine Goulet et n° 163 de Mme Yaël Braun-Pivet.*

**Mme Perrine Goulet.** L'amendement vise à exclure du champ de l'habilitation l'ordonnance du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs, une réforme très attendue de l'ordonnance de 1945. Des avancées significatives y sont contenues, notamment sur le non-discernement des enfants. C'est pourquoi il est nécessaire qu'elle entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

**M. Rémy Rebeyrotte.** L'amendement vise à insérer après l'alinéa 3 l'alinéa suivant : « Par dérogation au premier alinéa du *a*, la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs ne peut être reportée au-delà du 1<sup>er</sup> mars 2021 ; ».

**M. le rapporteur.** L'entrée en vigueur de cette réforme très importante nécessite une résorption des délais de traitement des juridictions des mineurs. Si le travail en ce sens avait été bien engagé en 2019, la grève des avocats, puis la crise sanitaire ont causé de nouveaux retards. L'important travail d'accompagnement des magistrats, des éducateurs et des auxiliaires de justice semble également difficile à mener dans le contexte de reprise progressive d'activité des juridictions. La crise sanitaire a également modifié le calendrier parlementaire.

Or, si le Gouvernement a été habilité à créer un code de la justice pénale des mineurs par ordonnance, dans le cadre de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, cette habilitation était subordonnée à la possibilité que le Parlement puisse se saisir de l'ordonnance, avant son entrée en vigueur, dans le cadre de l'examen du projet de loi de ratification. Un report de l'entrée en vigueur au 31 mars 2021, comme je vous le proposerai dans un amendement après l'article 1<sup>er</sup>, permettra le travail de préparation au sein des juridictions et l'examen de l'ordonnance par le Parlement. Je vous suggère donc de retirer votre amendement ; à défaut, avis défavorable.

**M. Antoine Savignat.** Je partage totalement l'avis du rapporteur. Rappelons également l'engagement pris par la garde des sceaux, dans le cadre du débat sur la réforme de la justice, qui avait dit que, bien qu'habilitée par ordonnance, elle respecterait le débat préalable devant le Parlement pour l'entrée en vigueur. Par ailleurs, les nombreuses difficultés techniques qui se posent rendent vaine toute précipitation. Les juridictions vont avoir de grandes difficultés à résorber leurs affaires, alors que le texte implique que tous les dossiers ouverts soient soldés avant l'entrée en application du nouveau code. Le délai de mars 2021 nous semble, en réalité, un peu court également, pour appliquer des dispositions, bonnes dans leur ensemble.

**M. le ministre.** Actuellement, 98 % des dossiers de mineurs ne peuvent être traités, la crise sanitaire ne faisant qu'ajouter aux difficultés de mise en œuvre de la réforme. Je vous remercie, monsieur Savignat, d'avoir rappelé l'engagement pris par la garde des sceaux devant le Parlement.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Nous retirons l'amendement n° 163.

**Mme Perrine Goulet.** Monsieur le ministre, quel délai nous proposez-vous ? Le 1<sup>er</sup> octobre 2020 ne semble pas raisonnable, mais le 1<sup>er</sup> janvier 2022 non plus.

**M. le ministre.** Le 31 mars 2021.

*Les amendements n° 108 et n° 163 sont retirés.*

*La commission examine l'amendement n° 2 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**M. Alexis Corbière.** L'amendement vise à exclure du champ de l'habilitation l'importante loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie solidaire. Si insuffisante qu'elle soit, elle marque un pas dans la bonne direction. Elle prévoyait en 2021 l'interdiction des pailles en plastique, des couverts jetables, des touillettes, des boîtes en polystyrène expansé dans la restauration rapide ou de la destruction des invendus. Elle facilitait également les dons alimentaires. Nous ne comprenons pas pourquoi cette loi, qui est une première prise de conscience de l'urgence écologique et l'une des rares positives à mettre au bilan de la majorité, soit reportée, alors que beaucoup d'entreprises se sont préparées et que l'opinion publique est prête. Nous avons l'impression qu'il s'agit encore d'un effet d'aubaine et que le MEDEF a été entendu.

**M. le rapporteur.** Monsieur Corbière, je suis très surpris de votre magnifique plaidoyer en faveur de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie solidaire, alors que votre groupe est le seul à avoir voté contre ! Je suis ravi de vous en voir aujourd'hui l'avocat... Le Gouvernement n'a jamais envisagé de reporter sa date d'entrée en vigueur. Avis défavorable.

**M. le ministre.** Je suis heureux de l'évolution de la France insoumise ! Mais, monsieur Corbière, il ne suffit pas de répéter plusieurs fois des choses inexactes pour en faire une vérité. Le Gouvernement s'est exprimé très clairement : il souhaite bien aller dans la direction définie par le Parlement. Le MEDEF n'a rien à voir ici ! Avis défavorable.

**M. Alexis Corbière.** L'entrée en vigueur de certaines lois a été reportée. Libre à moi d'en chercher des explications ! Par ailleurs, monsieur le rapporteur, bien loin d'avoir fait un magnifique plaidoyer, j'ai dit que votre loi était insuffisante, ce qui justifiait que nous ayons voté contre. Cette loi insuffisante, qui aurait pu être bien meilleure et qui est pleine de contradictions, c'est encore trop, apparemment ! Nous avons donc eu raison de voter contre, puisque vous-mêmes ne l'assumez pas complètement et revenez sur vos pas, sitôt qu'une organisation syndicale – certaines sont écoutées – adresse un courrier au Gouvernement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel n° 176 du rapporteur.*

*Puis elle examine les amendements identiques n° 20 de Mme Emmanuelle Anthoine, n° 22 de M. Paul Christophe, n° 43 de M. Antoine Savignat, n° 77 de M. Daniel Fasquelle, n° 95 de Mme Cécile Untermaier, n° 104 de M. Pierre Dharréville, n° 116 de M. M'jid El Guerrab, n° 154 de Mme Agnès Firmin Le Bodo et n° 161 de Mme Agnès Thill.*

**M. Antoine Savignat.** Mon intervention vaudra défense des amendements n° 20, n° 43 et n° 77. L'alinéa 7 a trait à l'un des grands scandales de l'épidémie : depuis deux mois, la justice, garante de nos libertés fondamentales et de notre sécurité, est presque totalement à l'arrêt ! Tous les ans, quelque 2 000 dossiers passent devant une cour d'assises ; 500 viennent de faire l'objet d'un renvoi. Je ne compte ni les décisions non rendues, ni les audiences non tenues.

Les cours criminelles ont fait l'objet de plusieurs heures de débat, en commission des lois et en séance. Sans que le Gouvernement ait jamais affirmé qu'elles fussent une bonne solution, le choix de l'expérimentation a été fait, dans sept départements – chiffre longuement débattu. Nous n'avons eu aucun retour de cette expérimentation, dont nous ne connaissons ni le fonctionnement, ni les résultats. Sous couvert de la crise, le Gouvernement voudrait en accroître le champ pour un nombre illimité de départements. On ne peut pas se cacher derrière une crise pour mener une justice expérimentale ! Rappelons au ministre, qui souhaite respecter la parole de la garde des sceaux devant le Parlement, qu'elle avait affirmé que l'augmentation du nombre de cours criminelles ne serait envisagée qu'après un retour d'expérience.

**M. Paul Christophe.** En l'absence de tout retour de l'expérimentation, pourquoi revenir sur le chiffre de sept départements, qui avait été retenu après de longs échanges ? Qu'est-ce qui se cache derrière cette volonté d'élargissement ? Quelles limites le Gouvernement se fixe-t-il ? Quelle organisation soutiendra une telle extension ?

**M. Jérôme Lambert.** L'objectif de l'expérimentation était de réduire les délais de jugement pour certaines affaires criminelles, en ne faisant siéger que des magistrats professionnels, sans jurés populaires. Conformément à l'article 63 de la loi de programmation, cette expérimentation était menée dans sept départements seulement. Or le Gouvernement profite de l'état d'urgence sanitaire, sans que l'on puisse vraiment voir de rapport, pour étendre l'expérimentation à de nouveaux départements, ce à quoi nous nous opposons, d'autant que nous ne disposons d'aucun retour des sept départements.

**M. Pierre Dharréville.** L'expérimentation vise uniquement, à notre sens, à accélérer le jugement des affaires au détriment de la qualité des débats. Cette réforme, qui substitue aux jurés populaires des juges à la retraite ou à mi-temps, annonce la fin de l'oralité des débats, la fin du temps indispensable consacré aux explications orales, à l'écoute des témoins et des experts, et n'est justifiée que par la volonté de juger plus rapidement les dossiers pour pallier les manques de moyens de la justice. L'expérimentation avait été circonscrite à sept départements. Mais, de

plus en plus, ces expérimentations sont autant de faux nez qui servent à avancer masqués vers une réforme inéluctable. Respectons la règle de la loi. La réforme ne va pas de soi. Il n'est absolument pas nécessaire de profiter d'une situation dramatique pour aller encore plus loin.

**M. M'jid El Guerrab.** Le principe des cours criminelles fait l'objet de nombreuses critiques, notamment de la part des avocats. Pour l'heure, l'expérimentation n'a donné lieu à aucune évaluation. Il apparaît donc risqué d'en généraliser le développement, au seul motif que la crise sanitaire entraînera un retard de deux mois dans la tenue des assises.

**Mme Agnès Firmin Le Bodo.** Mon amendement n° 154 a été très bien défendu par mes collègues.

**Mme Agnès Thill.** L'amendement n° 161 vise à supprimer la généralisation d'une expérimentation largement critiquée, en plein état d'urgence sanitaire. L'organisation de ces cours porte atteinte au principe d'oralité des débats en matière criminelle. Par ailleurs, elle semble imprudente, en l'absence de retours, et n'a rien d'une mesure d'urgence.

**M. le rapporteur.** Il ne s'agit nullement de généraliser l'expérimentation ! La loi du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice a prévu, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, d'expérimenter, pour les crimes punis de quinze ou vingt ans de réclusion jugés en premier ressort, hors cas de récidive, la cour criminelle, pendant trois ans et dans dix départements au plus. Cette cour n'est composée que de magistrats et ses délais d'audiencement sont abrégés.

L'expérimentation, qui a commencé le 5 septembre 2019, concerne actuellement neuf départements : le Calvados, le Cher, La Réunion, la Moselle, l'Hérault, les Pyrénées-Atlantiques, la Seine-Maritime et les Yvelines, Les Ardennes devant les rejoindre à compter de la reprise des activités judiciaires normales, au cours de 2020.

Il ressort des premiers enseignements de l'expérimentation transmis par le ministère de la justice, que vous trouverez plus en détail dans mon rapport, que la cour criminelle permet de juger les crimes dans des délais plus rapides, avec un temps d'audience plus court, dans des conditions respectant le contradictoire, les droits de la défense et la qualité des audiences, et pour un coût de fonctionnement moindre. Au vu de ce premier bilan plutôt positif, il apparaît justifié d'étendre – et non de généraliser – l'expérimentation à d'autres départements. Le ministère de la justice prévoit de l'étendre à trente départements, et neuf se sont d'ores et déjà portés volontaires : l'Aube, l'Essonne, la Guyane, le Maine-et-Loire, Paris, la Sarthe, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise.

Avis défavorable.

**M. le ministre.** Contrairement à ce que vous avez dit, monsieur Savignat, les cours d'assises ne pouvaient pas siéger pendant la crise car, du fait du confinement, les jurés n'étaient pas en mesure d'y prendre part.

Monsieur Dharréville, nous n'essayons pas de profiter de la situation ; celle-ci entraîne, pour les raisons que je viens d'évoquer, un retard tel que les dossiers s'accumulent. Il s'agit d'étendre l'expérimentation, non de la généraliser. Un certain nombre de départements se sont portés volontaires. Nous respectons la clause de revoyure : à l'échéance prévue par la loi – dont vous avez eu l'occasion de débattre –, nous analyserons les résultats. Les premiers retours nous semblent pour le moins positifs.

Compte tenu du retard accumulé et des autres difficultés prévisibles, nous risquons de ne pas être en mesure, dans certains départements, de juger tous les prévenus dans les délais impartis, ce qui entraînerait leur libération. C'est la principale justification de la disposition qui vous est proposée.

**M. Guillaume Gouffier-Cha.** Nous avons longuement débattu de l'expérimentation lors de l'examen du projet de loi relatif à la justice. C'est une bonne mesure, qui va effectivement nous permettre de désengorger les cours d'assises et d'aller plus vite, notamment pour le traitement des crimes sexuels – mais pas seulement : les cours criminelles ont été conçues par comparaison avec les juridictions ayant à connaître d'attentats ou d'actes à caractère terroriste, ce qui donne une idée de la gravité des faits qu'elles sont amenées à traiter. Ces cours peuvent également présenter un réel intérêt dans le cadre d'une épidémie, puisqu'il n'y a pas lieu de recourir au jury, même si les jugements prononcés peuvent évidemment faire l'objet d'un appel devant la cour d'assises. Enfin, le rapporteur l'a souligné, neuf départements demandent que l'expérimentation soit élargie à leur territoire, ce qui s'explique certainement par le fait que les premiers enseignements sont positifs.

**M. Stéphane Viry.** J'ai insisté, dans la discussion générale, sur la spécificité et la noblesse des cours d'assises, auxquelles il revient de juger les crimes les plus terribles. L'enjeu n'est pas mineur : dans tous les États de droit, on demande à des citoyens de se soucier du sort de celles et de ceux qui ont commis les actes les plus graves qui soient. On ne doit donc pas raisonner, s'agissant des cours d'assises, comme on le ferait pour d'autres juridictions.

Le projet de loi comporte quatre dispositions visant un ajustement de la répression des crimes. Trois d'entre elles vont dans la bonne direction, j'en conviens : il s'agit de disposer des jurés nécessaires pour augmenter le nombre de procès d'assises et traiter davantage de dossiers en cours. Mais il faudrait précisément aller au bout de cette logique en faisant en sorte d'augmenter le nombre de jurés et, pour cela, de faciliter l'établissement des listes. On serait ainsi en mesure de traiter un certain nombre de dossiers en stock.

S'agissant de l'expérimentation, dès lors qu'on l'étend à une vingtaine de départements, on est en route vers la généralisation. Vous nous avez donné les chiffres de la chancellerie – à la bonne heure. Mais que se passera-t-il si, en définitive, l'expérimentation n'est pas jugée concluante ? Faudra-t-il revenir en arrière dans tous ces départements ? Ce n'est pas possible, et prétendre le contraire, c'est se moquer du monde.

L'étude d'impact montre bien que la motivation première est non pas la justice, avec la noblesse que cela implique, mais la rationalité : c'est une question de moyens budgétaires, comme l'a souligné Pierre Dharréville. Je ne saurais admettre, pour des raisons éthiques, qu'on élargisse l'expérimentation à d'autres territoires. Que neuf procureurs essaient d'être agréables à la garde des sceaux, je le conçois – chacun connaît les relations entre les procureurs et la chancellerie –, mais ce n'est pas un argument.

**M. Pierre Dharréville.** Les premiers enseignements sont positifs, dites-vous. Mais ils émanent du ministère : ils doivent être évalués et faire l'objet d'un débat contradictoire, y compris avec les premières personnes concernées. On ne saurait donc s'en contenter pour justifier une telle mesure.

Ensuite, vous nous dites que vous allez étendre l'expérimentation jusqu'à trente départements. Jusqu'où précisément souhaitez-vous aller ? M. le rapporteur a donné une liste, mais vous devez vous aussi nous dire qui a demandé à participer à l'expérimentation. Il faut donc pousser l'expertise un peu plus loin.

Par ailleurs, selon vous, il faut étendre l'expérimentation à certains départements en raison de l'engorgement de leurs cours d'assises. Est-ce le seul critère sur lequel vous vous fondez ? Si tel est le cas, cela pose problème : quid de l'unicité de la République ? Il y va tout de même des jurys populaires, c'est-à-dire d'une certaine philosophie de la justice et de la manière dont elle est rendue. Aller dans cette direction, ce n'est pas sérieux.

**M. Antoine Savignat.** Que les cours d'assises aient été confrontées à une difficulté insurmontable pendant l'épidémie en raison de l'impossibilité pour les jurés de siéger, je le conçois parfaitement, mais, comme viennent de le souligner mes collègues, il ne s'agit pas d'une question banale : le fait que, pour les crimes les plus graves, la justice soit rendue par le peuple est le fondement de notre système judiciaire.

Par ailleurs, j'ai eu le plaisir, ou plutôt le déplaisir d'entendre la véritable raison de l'expérimentation : c'est plus rapide et cela coûte moins cher. Telle est votre seule préoccupation – j'avais eu l'occasion de le dire à Mme la garde des sceaux lors du débat sur la réforme de la justice. Qu'on ne vienne pas nous dire que neuf départements sont volontaires : ce sont neuf chefs de juridiction zélés qui le sont. Si vous interrogez les neuf barreaux en question, vous ne pourriez plus déclarer que les départements sont volontaires : les avocats sont opposés à l'élargissement de l'expérimentation.

D'ailleurs, si les cours criminelles traitent davantage de dossiers, les cours d'assises d'appel seront ensuite saisies d'un plus grand nombre de demandes, auxquelles elles ne pourront faire face. Le problème que vous souhaitez contourner restera donc entier : on ne sera toujours pas en mesure d'examiner les dossiers dans les délais impartis. La solution est évidente, monsieur le ministre : il faut donner à la justice les moyens de fonctionner, en commençant par augmenter le nombre de magistrats. Prenez vos responsabilités. Nous n'avons cessé de le dire : cette crise démontre l'état d'extrême déliquescence de notre justice, que nous ne saurions accepter.

**Mme Agnès Thill.** Une justice à moindre coût et rendue le plus rapidement possible : est-ce vraiment notre conception ? La justice est rendue au nom du peuple français. Juger et condamner une personne pour des crimes comme ceux dont il est question, cela doit se faire en la regardant dans les yeux.

**M. Jérôme Lambert.** Si j'ai bien compris, vous vous appuyez sur le fait que certains procureurs sont favorables à l'extension de l'expérimentation. Quant à moi, je puis vous dire, après avoir passé près de trois quarts d'heure ce matin en visioconférence avec des représentants du Conseil national des barreaux, que les avocats demandent le rejet de cette disposition.

**M. le ministre.** Bien que n'étant pas un spécialiste de ces questions – vous en conviendrez volontiers –, je m'efforcerai de répondre à vos interpellations.

Nous ne remettons pas en cause le principe des cours d'assises : les jurés seront bien présents en appel. Certes, cette réponse n'est pas entièrement satisfaisante, mais il faut avoir conscience du fait que, malgré le déconfinement, les difficultés à trouver des jurés vont perdurer : il sera déconseillé à certaines personnes particulièrement vulnérables de participer aux jurys, et d'autres souhaiteront travailler. De plus, c'est pour le Gouvernement une question de responsabilité : nous ne pouvons pas prendre le risque de voir des criminels libérés au motif que les délais impartis pour les juger ont été dépassés. J'entends votre proposition, monsieur Viry. C'est bien en jouant sur plusieurs facteurs que nous éviterons de dépasser les délais.

Même s'il faut prendre cet élément avec prudence compte tenu du fait que l'expérimentation est toujours en cours, le taux d'appel pour les jugements rendus par les cours criminelles est de 25 %, contre 32 % pour les cours d'assises. Je n'en fais pas l'alpha et l'oméga du jugement qui sera porté sur l'expérimentation, mais c'est un fait qu'il faut prendre en compte.

Dans les départements cités, ce ne sont pas les procureurs qui demandent l'élargissement de l'expérimentation : ce sont les premiers présidents des cours d'appel, autrement dit – vous le savez mieux que moi –, des magistrats indépendants, qui n'ont pas été nommés par la chancellerie. Nous en sommes toujours à l'expérimentation, pas à la généralisation. Les cours criminelles ne sont

qu'un des outils destinés à éviter qu'un certain nombre de personnes qui devaient être renvoyées aux assises ne soient libérées.

*La commission rejette les amendements identiques.*

*Elle examine ensuite l'amendement n° 136 de Mme Marie Lebec.*

**Mme Marie Lebec.** L'amendement vise à préciser les principales considérations qui devront guider les modifications de désignation des cours d'assises devant statuer en appel, à savoir les capacités de jugement des cours, l'intérêt des victimes et celui des accusés.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement n° 155 de Mme Agnès Firmin Le Bodo.*

**Mme Agnès Firmin Le Bodo.** Cet amendement de repli vise à limiter l'extension de l'expérimentation à trente départements.

**M. le rapporteur.** Favorable. L'objectif, encore une fois, est non pas de généraliser mais d'étendre l'expérimentation.

**M. le ministre.** Le Gouvernement est lui aussi favorable à cet amendement qui permet de traduire immédiatement dans le texte ce que nous avons dit.

**M. Pierre Dharréville.** Pourriez-vous préciser, monsieur le ministre, ce que vous attendez de cette extension de l'expérimentation ?

**M. le ministre.** Je ne vous ai peut-être pas convaincu, mais j'ai déjà répondu à cette question ; je ne vois pas l'intérêt de me répéter.

**M. Stéphane Viry.** Pour reformuler l'interrogation de Pierre Dharréville, s'agit-il toujours d'une expérimentation quand le dispositif est étendu à trente cours criminelles ? N'est-ce pas une manière de modifier le fonctionnement normal de la justice ?

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle en arrive à l'amendement n° 112 de M. Antoine Savignat.*

**M. Antoine Savignat.** Nous avons parlé des cours d'assises, lesquelles, fort logiquement, n'ont pas pu siéger pendant le confinement. Mais il ne faut pas que l'arbre cache la forêt, en l'occurrence ce qui constitue le véritable scandale de cette crise : l'arrêt des juridictions. Mon amendement vise à supprimer l'alinéa 8 afin de permettre un retour à la normale du fonctionnement des juridictions.

Tous les Français doivent être jugés de la même manière sur l'ensemble du territoire national. Or l'alinéa 8, s'il était maintenu, constituerait un scandale en matière judiciaire. Les chefs de juridiction exerceraient des pressions sur les

procureurs de la République, arguant du fait que le manque de place et de magistrats ne permet pas d'audier les affaires. À la place d'une convocation devant le tribunal de police ou le tribunal correctionnel, on adresse une ordonnance pénale, ce qui nie les droits de la défense – à moins que le destinataire ne fasse opposition, mais cela engorgerait de nouveau les tribunaux –, supprime tout débat contradictoire et témoigne d'un mépris total envers les victimes, même si, pour vous donner bonne conscience, vous prévoyez qu'il faut « prendre en considération l'intérêt des victimes ». Encore une fois, l'objectif est clair : aller plus vite et faire en sorte que cela coûte moins cher. Ce n'est pas normal ; ce n'est pas acceptable ; c'est même, à mon sens, anticonstitutionnel, car c'est une manière de créer une justice à plusieurs vitesses, selon la capacité de réaction des juridictions. La solution est simple : il faut donner plus de moyens à la justice.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Il convient de permettre aux procureurs de la République de réorienter les procédures dont ont été saisies les juridictions de police ou correctionnelles et les juridictions pour mineurs avant la crise sanitaire ou à son début, afin que le ministère public puisse, si nécessaire, leur apporter une réponse pénale autre que celle exigeant la tenue d'une audience devant la juridiction. Il s'agit ainsi de permettre aux juridictions de faire face au stock d'affaires pénales qui se sont accumulées depuis la déclaration de l'état d'urgence sanitaire et la mise en place dans les juridictions de plans de continuité d'activité, qui s'ajoutent aux audiences précédemment reportées ou annulées en raison de la grève des avocats.

**M. Antoine Savignat.** Vous tirez argument du report de certaines audiences en raison de la grève des avocats. C'est un refuge facile pour un gouvernement incapable de donner à la justice les moyens nécessaires. Tout au long de leur grève, les avocats ont assuré la défense des prévenus devant les tribunaux correctionnels, et il en va de même pour le contentieux des libertés.

Le dispositif proposé est une insulte aux procureurs : alors qu'ils avaient choisi, sur la base d'un dossier et au regard des dispositions législatives applicables, de renvoyer une personne devant telle ou telle juridiction, ils vont subir des pressions pour revoir leur position au rabais, en l'occurrence opter pour une solution moins chère et plus rapide, au motif que la chancellerie n'a pas les moyens d'assurer un fonctionnement normal. C'est une démission totale de l'État dans l'exercice d'une mission régaliennne.

**M. Stéphane Viry.** Monsieur le rapporteur, vous expliquez, mais vous n'argumentez pas. Vous expliquez pourquoi, selon vous, on pourrait faire ce qui est proposé, mais vous n'avez pas la force de conviction nécessaire pour montrer en quoi, ce faisant, la justice respecte ses principes essentiels, notamment en matière de droits de la défense. Devant un tribunal de police ou un tribunal correctionnel, il y a forcément un moment où le prévenu est défendu : il a l'occasion de s'exprimer, d'expliquer pourquoi il a commis l'acte qui lui est reproché, en quoi sa personnalité a pu l'y conduire ; lorsqu'on recourt aux alternatives aux poursuites, on demande à l'accusé de se taire. C'est la négation absolue de ce que l'on peut attendre de la

justice. Avec cette disposition, j'ai le sentiment profondément désagréable que l'état d'urgence sanitaire est une aubaine pour le Gouvernement, qu'il en profite pour réaliser ses desseins les plus terribles, esquissés lors du débat sur la réforme de la justice. Toutes les grandes voix des prétoires s'élèvent contre ces dispositions : écoutez-les.

**M. le rapporteur.** Je suis désolé de ne pas vous avoir convaincu ; j'essaie, pour chaque amendement, de prendre le temps d'expliquer et d'avancer des arguments – que vous ne soyez pas d'accord avec eux, je l'entends très bien. Nous nous trouvons dans une situation exceptionnelle, qui provoque un engorgement sévère. Vous dites que le fait d'augmenter les moyens permettrait de résoudre immédiatement le problème ; pour ma part, je considère que la crise appelle des mesures comme celles qui nous sont proposées. Je suis désolé que vous n'en soyez pas convaincu, mais je maintiens mes propos.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement n° 107 de Mme Perrine Goulet.*

**Mme Perrine Goulet.** L'amendement vise à exclure du champ de l'habilitation les juridictions pour mineurs. La justice pour mineurs n'est efficace que lorsque la sanction est prise au plus près du délit et à la hauteur de celui-ci. En outre, j'ai eu l'occasion de constater, notamment lors d'une immersion au tribunal de Versailles, l'impact qu'avait sur certains jeunes le fait d'être à la barre, de comparaître devant le juge, dans un cadre institutionnel. Selon moi, il n'est pas du tout souhaitable de réorienter les dossiers et de modifier la réponse pénale pour les mineurs. Cela vaut également, bien entendu, pour toutes les interventions des juges des enfants dans le cadre de la protection de l'enfance.

**M. le rapporteur.** Madame Goulet, je connais votre engagement en la matière, je sais qu'il est fort et sincère, et je vous en félicite. Malheureusement, l'engorgement est le même pour tout le monde. Avis défavorable.

**M. Alexis Corbière.** Je ne me suis pas exprimé précédemment car beaucoup de collègues sont de fins spécialistes de ces questions, mais je veux réagir en ce qui concerne la justice des enfants. Monsieur le rapporteur, vous avez votre cohérence et votre sincérité, mais il s'agit de quelque chose d'essentiel, qui est l'une des caractéristiques d'une société démocratique. Se contenter d'invoquer un engorgement, c'est un peu court. C'est même préoccupant : cela revient à dire qu'il est possible de transiger avec les libertés fondamentales des mineurs. Or on sait très bien que la qualité de la justice rendue, la possibilité offerte de s'exprimer devant le tribunal sont essentielles : des vies entières peuvent s'en trouver bouleversées. Je soutiens donc l'amendement de Mme Goulet.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement n° 25 de M. Paul Christophe.*

**M. Paul Christophe.** Cet amendement vise à se conformer à l'avis du Conseil d'État en limitant dans le temps le pouvoir de réorientation dévolu aux procureurs de la République. En effet, le projet de loi habilite le Gouvernement à permettre aux procureurs de la République de réorienter les procédures dont ont été saisies les juridictions de police ou correctionnelles avant le début de la crise sanitaire ou à son début. Le ministère public pourra donc, si nécessaire, leur apporter une réponse pénale autre que celle exigeant la tenue d'une audience devant la juridiction. Compte tenu de la dérogation au principe de l'indisponibilité de l'action publique que cette disposition sous-tend, il est nécessaire de l'encadrer strictement dans le temps et de la lier étroitement à la réorganisation des juridictions qu'appelle la sortie de crise.

**M. le rapporteur.** Défavorable.

**M. le ministre.** La réorientation des procédures fait déjà l'objet d'une limitation temporelle, la date retenue étant le 1<sup>er</sup> novembre 2020. Il nous paraît inutile de préciser que cette limite doit être respectée « strictement ». Je demande le retrait de l'amendement ; à défaut, avis défavorable.

**M. Paul Christophe.** Je suis étonné que le Conseil d'État soit passé à côté de cet argument. Par acquit de conscience, je préfère maintenir l'amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement n° 113 de Mme Cécile Untermaier.*

**M. Jérôme Lambert.** L'alinéa 8, qui donne un pouvoir exceptionnel aux procureurs de la République, précise que dans l'exercice de ce pouvoir, ceux-ci doivent prendre en considération « l'intérêt des victimes ». Nous avons eu à ce sujet un long échange avec le Conseil national des barreaux ; sensibles à son argumentaire, nous avons déposé cet amendement pour que « l'intérêt des victimes » soit remplacé par « l'intérêt des parties ». Une procédure judiciaire met face à face une victime et un supposé contrevenant ; même s'il représente la puissance publique, le procureur doit considérer de manière équilibrée l'intérêt de toutes les parties, et pas uniquement celui des victimes.

**M. le rapporteur.** La rédaction de l'habilitation, telle qu'elle résulte de l'avis du Conseil d'État, apparaît équilibrée, en ce qu'elle limite la réorientation des procédures dans le temps, exclut le classement sans suite, et précise que le procureur doit prendre en considération l'intérêt des victimes. Avis défavorable.

**M. Pierre Dharréville.** Cet amendement mérite avant même la séance une discussion de fond. Dans ce pays, notre conception de la justice veut que l'on n'instruise pas à charge. Le fait d'exprimer clairement que le procureur, dans le cadre du pouvoir qui est le sien – qui se trouverait étendu à la faveur de cette

ordonnance –, vise à respecter l'ensemble des parties, semble la moindre des choses. Je ne vois pas pourquoi vous vous accrochez à la rédaction initiale.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement n° 102 de Mme Cécile Untermaier.*

**M. Jérôme Lambert.** L'état d'esprit est le même pour cet amendement que pour le précédent. C'est dans le respect des droits de la défense que doivent se faire les modifications proposées. Autant le dire et l'écrire, car nous avons besoin d'être rassurés à ce sujet ; c'est d'ailleurs conforme à l'esprit de nos lois et au fonctionnement normal de la justice.

**M. le rapporteur.** Si cela vous rassure, j'émet un avis de sagesse.

**M. le ministre.** Cet amendement ne me semble pas indispensable mais, dans la mesure où il permet de rappeler le fonctionnement du code de procédure pénale, le Gouvernement émet lui aussi un avis de sagesse.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement n° 26 de M. Paul Christophe.*

**M. Paul Christophe.** L'amendement vise à sécuriser juridiquement le pouvoir de réorientation dévolu par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi aux procureurs de la République, en adéquation avec l'avis prononcé par le Conseil d'État. En effet, compte tenu de la dérogation au principe de l'indisponibilité de l'action publique sous-tendue par cette disposition, il est important d'encadrer juridiquement ce pouvoir exceptionnel en ajoutant, à la suite de la considération de l'intérêt des victimes, le respect des principes généraux de conduite de l'action publique tels que définis à l'article préliminaire du code de procédure pénale.

**M. le ministre.** Cette précision ne nous paraît pas utile ; nous demandons donc son retrait ou son rejet. La réorientation des procédures fera évidemment l'objet d'une appréciation rigoureuse de la part des parquets, qui exercent quotidiennement leur prérogative dans le respect des principes généraux du code de procédure pénale, et n'ont guère besoin de ce rappel. Avis défavorable.

**M. Antoine Savignat.** Certes, les parquets exercent quotidiennement leur prérogative. Mais – c'est la nuance qu'apporte cet alinéa – la décision d'engager ou non des poursuites envers quelqu'un pourrait désormais être modifiée après avoir été prise, ce qui est problématique. Faute de moyens suffisants, le processus qui découle normalement de leur travail pourrait ne pas être mis en œuvre. Dans ce contexte, le fait de rappeler les principes généraux qui conduisent l'action publique ne me paraît pas être une hérésie, d'autant que vous prenez soin de mentionner les droits de la défense.

**M. Paul Christophe.** Mon amendement vient de bénéficier d'un bon avocat... Votre appréciation du texte sous-tend un déséquilibre auquel je ne souscris pas ; nous souhaitons au contraire rétablir un équilibre de principe.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission rejette l'amendement.*

*Elle passe ensuite à l'amendement n° 129 M. Pierre Dharréville.*

**M. Pierre Dharréville.** L'alinéa 10 permet au Gouvernement de déroger, pendant l'état d'urgence sanitaire, aux dispositions du code de la défense en matière de limite d'âge et de durée de services, d'engagement et de rengagement, ainsi que de reconversion. Une telle disposition emporte des conséquences importantes en matière de déroulement de carrière des fonctionnaires militaires ; elle devrait *a minima* faire l'objet d'une consultation du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM).

**M. le rapporteur.** Le CSFM est l'instance de concertation nationale des militaires ; celle-ci peut porter sur les questions statutaires et les parcours professionnels, sur les conditions de départ des armées et d'emploi après l'exercice du métier militaire. Ces sujets sont directement concernés par l'habilitation législative dont il est question ; j'émet donc un avis favorable à votre amendement.

Il convient néanmoins de rappeler que les mesures de prolongation de service prévues par cette habilitation s'appliqueront aux militaires volontaires, et que le maintien en service ne se fera pas contre leur volonté ; de même, le retour d'anciens militaires de carrière se fera sur la base du volontariat.

**M. le ministre.** Demande de retrait ou avis défavorable. Le ministère des armées attache une importance toute particulière à recourir à l'expertise des membres du CSFM, dans le cadre des relations mutuelles de confiance entre ces deux institutions au titre de l'échange d'informations. Il a ainsi été consulté de façon dématérialisée à propos de plusieurs textes statutaires portant sur les ressources humaines ; ce fut encore le cas le 25 mars. Cependant, les délais particulièrement contraints ne permettent pas de le saisir pour avis sur ces mesures législatives ; or celles-ci sont importantes pour éviter les pertes de compétence dans les armées et pour pallier les effets des retards occasionnés par la crise dans les recrutements. Lors de la prochaine séance du CSFM, un point complet sera fait s'agissant des mesures d'accompagnement qui n'ont pu lui être soumises en raison de la situation d'urgence – en particulier en matière de ressources humaines et de protection sanitaire.

**M. Alexis Corbière.** Quand on voit comment vous traitez la représentation parlementaire, avancer l'argument des délais me semble un peu cocasse. Le CSFM aurait très bien pu être saisi ; il peut travailler au moins aussi vite que des parlementaires. C'est peut-être parce qu'elle a émis dernièrement – de manière inattendue – un avis assez critique sur la réforme des retraites, et ainsi fait montre d'une certaine indépendance d'esprit, que vous ne souhaitez pas consulter cette instance. Je trouve cela dommage, et je salue la sagesse de M. le rapporteur sur ce sujet.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle se saisit de l'amendement n° 3 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**M. Alexis Corbière.** Il s'agit de supprimer les alinéas 13 à 16 de l'article 1<sup>er</sup>. J'ai déjà pointé la dimension peu sociale de ce texte ; il témoigne de la volonté d'appliquer une forme de « flexisécurité », en permettant aux employeurs de déroger aux dispositions relatives au renouvellement des CDD et des contrats de travail temporaire. De la même façon, l'alinéa 14 prévoit d'adapter les règles de l'activité partielle en fonction du type d'entreprise et de la catégorie de salarié, ce qui est préoccupant ; en l'absence de règle générale, une forte contrainte risque de peser sur les salariés de certains secteurs professionnels. Mis à part leur caractère antisocial, je ne comprends pas bien la pertinence de ces mesures. Nous jugeons donc utile de supprimer ces alinéas dans la mesure où ils remettent largement en cause le code du travail, lui apportant des dérogations qui n'ont pas d'utilité pour lutter contre l'épidémie de covid-19.

**M. le rapporteur.** Je suis en désaccord avec vous. L'ensemble des modifications apportées au code du travail depuis le début de l'épidémie l'ont été pour protéger les salariés et accompagner les entreprises face à l'effondrement de l'activité. Les partenaires sociaux dans leur ensemble – que ce soit les organisations syndicales ou patronales – ont salué à la fois la réactivité des services du ministère du travail et l'économie générale de la réforme, s'agissant notamment de l'activité partielle. Je vous renvoie à ce titre aux conclusions de nos collègues Stéphane Viry et Fadila Khattabi quant aux conséquences du covid-19 sur le travail et l'emploi, présentées en commission des affaires sociales la semaine dernière.

Ensuite, l'habilitation que vous contestez ici est relative aux règles de recours aux CDD et aux contrats d'intérim. Concrètement, si votre amendement est adopté, aucun CDD arrivant à son terme lors du déconfinement ne pourra être prolongé au-delà des durées prévues par les dispositions supplétives. Nous n'allons pas reprendre ici le débat du début de législature en matière de droit du travail : nous faisons clairement le choix de la confiance dans le dialogue social de terrain, au plus près des réalités de l'entreprise – nous avons sur le sujet des appréciations différentes mais, pour ma part, j'y crois. La nouvelle compétence donnée à l'accord d'entreprise sera encadrée et limitée dans le temps.

Enfin, votre amendement conduira également à interdire toute prolongation des contrats d'insertion, des contrats aidés et des « CDD tremplin » des travailleurs handicapés. Je ne suis pas certain que ce soit votre intention ; quoi qu'il en soit, ce n'est pas la nôtre.

Avis défavorable.

**M. le ministre.** À l'impossible nul n'est tenu, mais peut-être auriez-vous pu reconnaître qu'un certain nombre de dispositifs très puissants ont été mis en œuvre pour les entreprises et leurs salariés, afin de faire en sorte que soit préservé l'essentiel, c'est-à-dire le fait de maintenir les gens dans l'emploi ; cette exigence a présidé à l'élaboration du dispositif mis en œuvre au début de la crise. Vous

proposez de supprimer plusieurs dispositions habilitant le Gouvernement à prévoir, pendant la période de crise et celle de reprise de l'activité, des mesures propres à adapter le dispositif d'activité partielle et à sécuriser les relations de travail en CDD et en contrats de mission. Par ailleurs, comme le disait M. le rapporteur à l'instant, cela conduirait dans un certain nombre de situations à rompre le contrat de travail ou le contrat d'insertion, ce qui est certainement contraire à vos objectifs.

Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite les amendements identiques n° 54 de M. Frédéric Descrozaille, n° 68 de M. Fabrice Brun, n° 71 de M. Stéphane Travert et n° 78 de M. Jean-Noël Barrot.*

**M. Guillaume Gouffier-Cha.** Ce 11 mai a marqué la réouverture d'un certain nombre de secteurs commerciaux ; nous pouvons nous en féliciter, même s'il faut bien entendu que nous restions vigilants pendant cette période de déconfinement. Cependant, des secteurs demeurent fermés administrativement, en particulier l'hôtellerie et la restauration, ce qui va avoir un impact prolongé sur les secteurs qui les approvisionnent, notamment le commerce de gros qui connaît des pertes de chiffre d'affaires oscillant entre 80 % et 100 %. Par ailleurs, l'absence de visibilité quant à la date de réouverture laisse présager le pire. Cet amendement vise donc à inciter le Gouvernement à porter dans son ordonnance une attention particulière aux secteurs qui demeurent fermés, mais également à ceux qui les approvisionnent.

**M. Sébastien Huyghe.** Cet amendement a pour but de demander au Gouvernement une attention particulière pour ces secteurs qui, alors que l'activité économique de notre pays renaît tout doucement, demeurent fermés, au premier rang desquels l'hôtellerie et la restauration. Nous insistons particulièrement sur le fait qu'il faut travailler dans une logique de filière, car c'est l'ensemble de chaque filière – fournisseurs compris – qui est touchée. J'ajouterais tout ce qui relève de l'événementiel, qui demeure fermé puisqu'il est interdit de se réunir à plus de dix personnes ; cette industrie, qui n'a pu reprendre ses activités, est également touchée dans son ensemble.

**M. Bertrand Bouyx.** Mes collègues ont exprimé l'inquiétude qui est celle de tous nos territoires. Cette question concerne tous les députés, car nous avons tous dans nos territoires des activités de restauration, d'hôtellerie, de tourisme, de parcs et de loisirs ; celles-ci sont considérablement touchées. La France est un pays touristique, et c'est toute une économie qui est en train de disparaître sous nos yeux. Il est essentiel que le Gouvernement soit à l'écoute et prenne des mesures très généreuses pour soutenir ce secteur, crucial pour la diversité et l'expression de nos territoires.

**M. Jean-Noël Barrot.** L'alinéa 14 va dans le bon sens, puisqu'il permet au Gouvernement d'ajuster le mécanisme de l'activité partielle pour accompagner la

reprise et éviter des ruptures trop fortes pour les entreprises. Avec cet amendement, il s'agit de dire que nous portons une attention toute particulière aux secteurs qui ont fait l'objet de fermetures administratives – l'hôtellerie, la restauration, le tourisme et l'événementiel –, mais aussi à ceux qui se trouvent en amont de la filière, en particulier le commerce de gros, qui a vu une partie de ses débouchés se tarir brutalement et se trouve en attente de paiements de la part des restaurateurs ou des opérateurs de tourisme. Une attention équivalente doit être portée à l'ensemble de la filière, sans quoi nous aurons du mal à faire repartir l'économie.

**M. le rapporteur.** Je ne peux que partager votre intention. Les activités ayant fait l'objet d'une fermeture administrative sont effectivement confrontées, depuis le début de l'épidémie, à un effondrement de leurs revenus et à une menace sur leur existence et sur leurs emplois. Elles constituent évidemment un public privilégié du dispositif d'activité partielle, sur lequel elles devront pouvoir s'appuyer pour reprendre progressivement leur activité.

Je considère néanmoins que votre amendement est satisfait par la rédaction de l'alinéa 14, qui prévoit expressément de pouvoir adapter le dispositif en fonction des caractéristiques de l'entreprise et des secteurs d'activité. Les métiers du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration, ainsi que ceux qui en dépendent, sont précisément le cœur de cette habilitation.

Je m'interroge également sur la rédaction de votre amendement, qui propose d'inclure tous les fournisseurs approvisionnant des structures administrativement fermées – en particulier des restaurants –, quelle que soit la réalité des difficultés effectivement rencontrées.

Je suggère donc que nous retravaillions ensemble la rédaction de cet amendement d'ici la séance ; je demande donc son retrait.

**M. le ministre.** L'activité partielle est un dispositif visant à prévenir les licenciements économiques. Depuis mars 2020, cet outil a été profondément modifié pour être adapté aux enjeux liés au soutien de l'emploi dans le cadre de la crise sanitaire. Plusieurs textes, dont un décret en Conseil d'État, sont venus l'améliorer. L'objectif est à présent de l'adapter à la reprise de l'activité, tout en préservant les entreprises des secteurs qui subissent une crise profonde, notamment celles qui sont encore fermées administrativement. Celles-ci se trouvent dans une situation toute particulière, et elles doivent continuer à bénéficier de ce dispositif dans sa forme actuelle, comme le prévoit l'habilitation qui est pensée pour les hôtels, les cafés et les restaurants.

Cependant, tel qu'il est rédigé, votre amendement propose de traiter de manière équivalente les secteurs approvisionnant ceux qui sont administrativement fermés. Or la diversité des situations n'est pas sans poser des difficultés, dans la mesure où un fournisseur peut avoir différents clients qui ne sont pas tous dans la même situation administrative, et peut avoir un taux de dépendance faible aux secteurs fermés. On peut imaginer un boucher dont 5 % de la marchandise

seulement approvisionne la restauration, et se trouve par ailleurs administrativement autorisé à ouvrir ; faut-il lui appliquer les mêmes règles, en matière d'activité partielle, qu'un restaurant obligé de fermer ? Si le Gouvernement comprend et partage l'objectif final exprimé par plusieurs députés de différents groupes, il souhaite néanmoins affiner la rédaction du texte pour éviter des effets de bord qui ne seraient pas maîtrisés. Nous proposons donc de retirer ces amendements, au profit d'un débat en séance publique.

**M. Antoine Savignat.** Pour bien comprendre l'intérêt de cet amendement, il faut relire les alinéas 13 et 14, qui évoquent les mesures d'accompagnement prises pour atténuer les effets de la baisse d'activité et favoriser la reprise, en adaptant les dispositions relatives à l'activité partielle. Notre amendement vise des secteurs qui ne sont pas concernés par l'activité partielle, puisqu'ils se trouvent en réalité en situation d'inactivité totale ; ayant fait l'objet de fermetures administratives, ils ont totalement cessé leur activité. Or ils sont oubliés de ce texte, dans lequel ils ne figurent pas. Il s'agit donc de graver dans le marbre le principe selon lequel ils feront eux aussi l'objet de mesures d'accompagnement, lorsque leur activité sera autorisée à reprendre – ce sont quasiment les seuls, avec les arts et la culture, à ne pas pouvoir redémarrer immédiatement. Peut-être sera-t-il possible d'améliorer la rédaction en séance, mais nous pouvons d'ores et déjà le noter dans le texte, afin de ne pas l'oublier.

**M. Ludovic Mendes.** Vous avez pris l'exemple d'un boucher dont 5 % seulement de la marchandise serait destinée aux restaurateurs, mais je pourrais prendre ceux d'entreprises françaises et internationales dont 90 % du chiffre d'affaires est lié à la restauration, à l'hôtellerie ou à l'événementiel, et qui connaissent de grandes difficultés, alors que même la commande publique – les cantines de nos écoles, de nos prisons et de nos hôpitaux – n'est pas relancée. Ces filières doivent être soutenues, tout comme la filière agricole et agroalimentaire de transformation, qui se sent un peu seule, mais aussi l'événementiel, dont on ne parle pas beaucoup alors qu'il représente des milliers d'emplois menacés. Nous aurons besoin d'éclaircissements à ce sujet lors de la séance publique.

**M. le ministre.** Les entreprises fermées administrativement sont bien le cœur de cible de l'habilitation ; nous sommes d'accord sur ce principe de base, et les objectifs du Gouvernement en la matière sont très clairs. Mais votre proposition, qui vise à traiter de manière équivalente celles qui les approvisionnent en liant inextricablement ces deux types d'entreprise, nous paraît trop floue au regard de la diversité des situations – même si nous gardons à l'esprit celles décrites par M. Mendes ; c'est pourquoi je propose que nous en rediscutions en séance, pour aboutir à une rédaction qui ne devra pas être uniforme.

**M. le rapporteur.** Je voudrais d'abord rassurer M. Savignat : ma mémoire est bonne, et si je dis que nous devons retravailler cet amendement d'ici la séance, c'est vraiment pour que nous le fassions. Ensuite, j'ai le sentiment qu'il y a une incompréhension sur le mécanisme d'activité partielle ou de chômage partiel ; celui-ci ne doit pas être opposé à l'inactivité totale, car il s'agit du même dispositif. Il y a

par exemple dans vos circonscriptions des restaurants qui ont eu accès à l'activité partielle tout en étant fermés administrativement – donc totalement inactifs. Je tiens à répéter que je partage complètement votre objectif, qui me semble déjà en grande partie satisfait par cette habilitation ; la formulation de votre amendement devra être retravaillée pour éviter les effets de bord, car inclure l'ensemble des fournisseurs de ces activités administrativement fermées me paraît trop large au regard de la diversité de leurs situations – les exemples tels que celui du boucher, que l'on pourrait multiplier, le montrent bien. C'est pourquoi je me suis permis de demander son retrait.

*Les amendements n° 54, n° 71 et n° 78 sont retirés. Puis la commission rejette l'amendement n° 68.*

*Elle en vient à l'amendement n° 115 de M. M'jid El Guerrab.*

**M. M'jid El Guerrab.** Suite à la suspension du trafic international, des milliers de nos compatriotes se sont retrouvés bloqués à l'étranger et ne seront pas en mesure de reprendre leur activité dans les jours à venir. Je reçois chaque jour à ce sujet des dizaines de témoignages, émanant de Français dont la précarité s'aggrave de jour en jour ; ceux-ci occupent des emplois indispensables à notre pays – ouvriers, techniciens, agents d'entretien, aides-soignants –, souvent des emplois manuels qui ne peuvent faire l'objet d'un aménagement en télétravail. La crise sanitaire n'a pas manqué d'illustrer la fracture sociale qui sépare les salariés en première ligne, pour qui le confinement n'a finalement rien changé, et les emplois dits de bureau, qui ont pu faire l'objet d'adaptations. Or les Français dont il est ici question sont salariés d'entreprises souvent inéligibles au chômage partiel, de sorte qu'ils ont dû négocier avec leur employeur des congés sans solde après avoir épuisé tous leurs congés payés. Bloqués dans un pays qui n'est pas le leur, ils voient leurs économies s'envoler et comptent sur le Gouvernement pour que leur situation soit prise en compte. C'est l'objet de mon amendement, qui vient préciser les futures mesures relatives à l'activité partielle.

**M. le rapporteur.** Cette situation particulière fait l'objet d'une attention renforcée de nos ambassades et de nos consulats. Cependant, le droit ne me semble pas devoir être modifié pour couvrir de nouveaux publics ; si leur contrat de travail est suspendu, ils seront bien éligibles aux dispositifs d'accompagnement adoptés pendant la crise. C'est pourquoi je demande le retrait de votre amendement.

**M. Stéphane Viry.** Au-delà de son objet, cet amendement pose la question majeure de nos compatriotes qui, près de dix semaines après le début de l'épidémie, demeurent bloqués à l'étranger. Nonobstant les déclarations du ministre des affaires étrangères, certaines situations ne progressent pas et suscitent l'inquiétude, en particulier les cas où des familles entières sont concernées. Je compte sur M. le ministre chargé des relations avec le Parlement pour attirer l'attention de son collègue chargé des affaires étrangères sur ces questions pressantes de rapatriement.

**M. Jérôme Lambert.** Je suis favorable à l'amendement de notre collègue, qui a pour vertu d'appeler l'attention sur le sort de nos compatriotes bloqués à l'étranger, auquel nous sommes tous sensibilisés à travers les nombreuses demandes que nous recevons.

**M. le ministre.** C'est un mal français de voir toujours le verre à moitié vide. Saluons le travail remarquable effectué par notre réseau diplomatique et par les transporteurs pour rapatrier des dizaines de milliers de Français, dont certains se trouvaient dans de situations quasiment inextricables. Le cadre juridique actuel permet déjà de prendre en charge les salariés expatriés qui n'ont pu être rapatriés et dont l'entreprise est en activité partielle.

Demande de retrait.

**M. Alexandre Holroyd.** Rappelons que notre pays a rapatrié 180 000 ressortissants, ce qui est plus que n'importe quel État membre de l'Union européenne et plus que les États-Unis. Il faut se féliciter de la mobilisation exceptionnelle du centre de crise du Quai d'Orsay, des services du ministère des affaires étrangères et du réseau diplomatique.

En outre, Gérald Darmanin et Jean-Yves Le Drian ont annoncé il y a quelques semaines un plan d'urgence pour les Français de l'étranger qui comprend des aides sanitaires et sociales, mesures sans équivalent dans les autres pays. Bien sûr, il y a encore des cas à traiter, dont certains relèvent de l'urgence.

**M. M'jid El Guerrab.** Il est en effet extraordinaire que la France ait pu rapatrier 185 000 ressortissants. Nous sommes sans doute le seul pays au monde à l'avoir fait dans de telles proportions. Reste que nous recevons des dizaines de sollicitations de nos compatriotes encore bloqués. Nous ne pouvons rester insensibles à leur sort. Je maintiens donc mon amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

\*

*Lors de sa séance du mardi 12 mai 2020, la commission spéciale poursuit l'examen des articles du projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 (n° 2907) <sup>(1)</sup>.*

**Article 1<sup>er</sup> (suite) :** *Habilitations diverses pour adapter notre droit à la lutte contre l'épidémie et assurer la continuité de la vie économique et sociale*

*La commission examine l'amendement n° 87 de M. Ludovic Mendes.*

**M. Ludovic Mendes.** Cet amendement d'appel vise à prendre en compte la situation des dirigeants salariés des sociétés anonymes (SA), sociétés par actions

---

(1) [http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9035454\\_5eba46426d7a9.commission-speciale--diverses-dispositions-urgentes-face-aux-consequences-du-covid-19-suite-12-mai-2020](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9035454_5eba46426d7a9.commission-speciale--diverses-dispositions-urgentes-face-aux-consequences-du-covid-19-suite-12-mai-2020)

simplifiées (SAS) et sociétés par actions simplifiées unipersonnelles (SASU) qui, étant dirigeants majoritaires de leurs sociétés, ne peuvent bénéficier du chômage partiel et sont donc les oubliés du système dans un contexte où certaines entreprises, notamment celles de la restauration et de l'événementiel, ont l'obligation de rester fermées. Je rappelle en outre que le fonds de solidarité n'est pas en jeu pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1 million d'euros

L'article 40 m'empêchant de déposer un amendement visant à élargir l'octroi du chômage partiel à ces dirigeants majoritaires, je demande au Gouvernement un rapport sur cette question, espérant que M. le ministre émettra un avis de sagesse.

**M. Guillaume Kasbarian, rapporteur.** Je commencerai par faire un rappel général au sujet des amendements demandant la remise d'un rapport. Nous légiférons dans un contexte d'urgence, appelant des réponses juridiques immédiates, ce qui n'est pas vraiment compatible avec la remise d'un rapport. Par ailleurs, je propose à la fin du texte des mécanismes de contrôle de l'action du Gouvernement.

Sur le fond, s'il est vrai que certaines entreprises ne sont pas éligibles au fonds de solidarité, je ne suis pas persuadé que la solution consiste à faire bénéficier leurs dirigeants du chômage partiel dans la mesure où ils ne cotisent pas à l'assurance chômage.

**M. Marc Fesneau, ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.** Selon les éléments en notre possession, la grande majorité des situations sont couvertes soit par la mise en œuvre du fonds de solidarité, soit par le bénéfice du chômage partiel. Je vous propose de retirer votre amendement et de le déposer à nouveau en vue de la séance publique, afin que nous puissions entre-temps vérifier s'il peut y avoir des « trous dans la raquette » – ce qui, *a priori*, ne me semble pas être le cas.

**M. Benoit Potterie.** Je comprends l'intention de M. Mendes mais les dirigeants salariés des SA, SAS et SASU ne cotisent pas à l'assurance chômage. Par ailleurs, pourquoi ce qui serait fait pour eux ne devrait pas l'être également pour les dirigeants de sociétés à responsabilité limitée et les professions libérales ?

Pour ce qui est du fonds de solidarité, seules les entreprises ayant un effectif inférieur ou égal à dix salariés peuvent en bénéficier : il se peut donc qu'il y ait un « trou dans la raquette » pour celle dont l'effectif est compris entre onze et vingt salariés. De même, le seuil de 60 000 euros pour le bénéfice annuel imposable est vite atteint et mériterait sans doute d'être revu à la hausse.

Enfin, l'amendement préconise de conditionner le bénéfice du chômage partiel au fait que les dirigeants concernés renoncent aux dividendes au titre de l'année 2020, alors qu'il est très courant que les dirigeants de petites entreprises ne perçoivent pas de salaire et préfèrent toucher des dividendes auxquels s'applique la *flat tax*.

**M. Ludovic Mendes.** Je retire cet amendement d'appel qui visait à ouvrir le débat sur une situation particulière. Je vous confirme qu'il y a bien des « trous dans la raquette » – je connais par exemple des petites entreprises déclarant 1,2 million d'euros de chiffre d'affaires et qui ne sont donc pas éligibles au fonds de solidarité. J'ai noté que nous pourrions en discuter en séance publique.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est ensuite saisie de l'amendement n° 130 de M. Pierre Dharréville.*

**M. Pierre Dharréville.** L'alinéa 15 de l'article 1<sup>er</sup> permet au Gouvernement de déroger par convention d'entreprise aux règles relatives aux contrats à durée déterminée (CDD) et à l'intérim pour ce qui est de la durée de ces contrats, de leur renouvellement et de leur succession sur un même poste ou avec le même salarié.

Au fil des réformes qui se sont succédé, la dernière en date étant celle des ordonnances « Travail » de 2017, l'assouplissement des règles relatives aux CDD et à l'intérim s'est toujours accompagné d'une précarisation des conditions d'emploi pour les travailleurs concernés, sans effet significatif en termes de relance économique. Ces règles déjà largement flexibles permettent aux employeurs d'y recourir facilement, tout en dérogeant au principe de l'emploi en contrat à durée indéterminée (CDI).

Pour ces raisons, nous demandons la suppression de cette disposition.

**M. le rapporteur.** Comme vous le savez, nous avons choisi de faire confiance aux acteurs de terrain, au plus près de la réalité de l'entreprise. Concrètement, si votre amendement était adopté, aucun CDD arrivant à son terme lors du déconfinement ne pourrait être prolongé au-delà des durées prévues par les dispositions supplétives.

La nouvelle compétence donnée à l'accord d'entreprise nous paraît indispensable, c'est pourquoi j'émet un avis défavorable.

**M. le ministre.** En raison de la mise en activité partielle d'entreprises depuis le début de l'état d'urgence sanitaire, certains contrats de travail courts arriveront à échéance soit pendant la période de fermeture de l'entreprise, soit peu de temps après la reprise d'activité, alors que l'objet pour lequel le contrat avait été initialement conclu n'a pas encore été réalisé. En droit, la suspension du contrat ne fait pas obstacle à l'échéance de son terme. Or, une modification du contrat par voie d'avenant n'est pas possible lorsque le nombre maximal de renouvellements fixé par accord de branche ou à défaut par la loi est atteint.

Ces situations peuvent aboutir à une perte de compétence au sein de l'entreprise et à la perte de son emploi pour la personne considérée, au moment où la reprise rend nécessaires la mobilisation et la préservation des ressources humaines et de la somme d'expériences qu'elles recèlent.

Le vrai risque n'est pas celui que vous soulevez, mais celui de voir des contrats rompus mécaniquement du fait d'interruptions dues à la crise du covid-19. Le Gouvernement souhaite donc qu'une convention d'entreprise puisse fixer un nombre de renouvellements de ces contrats à un niveau différent de celui prévu par l'accord de branche ou à défaut par la loi.

De même, les règles de succession de contrats sur un même poste pourront faire l'objet d'un ajustement. En tout état de cause, ces ajustements ne pourront déroger au principe selon lequel un contrat court ne peut avoir ni pour objet, ni pour effet, de pourvoir durablement à un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise.

J'émet donc un avis défavorable à cet amendement.

**M. Stéphane Viry.** La semaine, dernière, Fadila Khattabi et moi-même avons présenté à la commission des affaires sociales nos conclusions sur les questions d'emploi et de travail liées à l'épidémie. Face à une crise sanitaire représentant un risque énorme pour l'emploi, qu'il importe de préserver autant que possible, les acteurs que nous avons consultés plébiscitent l'activité partielle. Ce qui est proposé sur ce point dans le cadre du projet de loi permet de déroger aux règles relatives aux CDD et à l'intérim de façon très strictement définie, pour une durée de six mois à compter de la fin de la période d'urgence, ce qui ne va pas à l'encontre des droits des salariés, mais paraît conforme à la nécessité de préserver l'emploi.

**M. Pierre Dharréville.** S'il peut effectivement se présenter des situations délicates pour les entreprises et les salariés, le recours à l'activité partielle – qui constitue effectivement une solution dans certains cas – n'empêche pas toujours la rupture des contrats. Le problème de la disposition proposée, c'est qu'elle l'est par voie d'ordonnance : or, compte tenu de ce que vous avez déjà fait dans ce domaine, j'avoue ne pas vous faire confiance quand il s'agit de toucher au code du travail ! Si vous avez en tête des dispositions plus précises, monsieur le ministre, je souhaite que nous en soyons informés avant la séance afin de pouvoir en discuter. Il me semble par ailleurs que ces questions mériteraient d'être évoquées avec les partenaires sociaux.

**M. le ministre.** Sur ce sujet comme sur d'autres, il y a très régulièrement – tous les deux jours, si ce n'est quotidiennement – des discussions avec les partenaires sociaux. Le Gouvernement s'est engagé à travailler d'arrache-pied pour faire passer dans la loi le contenu de certaines ordonnances. Je pense, monsieur Dharréville, que vous serez rassuré par la rédaction qui sera proposée d'ici à la séance, qui permettra d'aller au fond des choses et de lever les doutes sur les intentions du Gouvernement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement n° 156 de Mme Stella Dupont.*

**M. Ludovic Mendes.** L'amendement n° 156 vise à supprimer l'alinéa 17 de l'article 1<sup>er</sup>, afin d'intégrer directement le dispositif proposé au code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et de permettre ainsi aux demandeurs d'asile de bénéficier d'une durée maximale d'emploi de neuf mois plutôt que de six, ce qui contribuera à pallier la pénurie criante de main-d'œuvre agricole saisonnière.

**M. le rapporteur.** Comme l'a indiqué le Conseil d'État, cette disposition relative aux travailleurs saisonniers mériterait d'être inscrite directement dans le projet de loi. Tel est l'objet de cet amendement, auquel j'émetts donc un avis favorable.

**M. le ministre.** Je salue le travail effectué par le ministère pour faire droit à la demande légitime de voir le contenu des ordonnances inscrit « en dur » dans la loi, et j'émetts donc un avis favorable à cet amendement.

**M. Jérôme Lambert.** Je m'interroge tout de même sur ce qui est proposé ici. Par définition, un travailleur saisonnier effectue une tâche liée à la saison : s'il vient pour ramasser les fraises, sa présence est inutile au mois d'octobre ; s'il doit faire les vendanges, il ne sert à rien qu'il soit là au mois de décembre – sauf pour les vendanges tardives, qui restent une exception. À quoi sert-il de permettre à un travailleur saisonnier de travailler neuf mois au lieu de six mois, alors que sa période d'activité est, par nature, limitée dans le temps ?

**M. le ministre.** Les saisonniers s'efforcent souvent s'enchaîner différents travaux : on peut très bien récolter les fraises au printemps et d'autres fruits en été avant de faire les vendanges à l'automne... À cause de l'épidémie de covid-19, il va y avoir cette année un manque de saisonniers encore plus prononcé que d'habitude, auquel la disposition proposée apporte une réponse dont vont profiter aussi bien les exploitants que les saisonniers eux-mêmes, confrontés à la précarité que l'on sait.

**M. Ludovic Mendes.** Je remercie M. le rapporteur et M. le ministre pour leur avis favorable. En revanche, je m'étonne que notre collègue socialiste émette des réserves quant à l'idée de permettre aux travailleurs saisonniers étrangers de travailler neuf mois, alors que M. Mélenchon pour le groupe de La France insoumise et M. Barrot pour le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés y voient une bonne chose. Il est étrange de voir nos amis socialistes, qui en veulent toujours plus en matière sociale, en demander aujourd'hui un peu moins !

**M. M'jid El Guerrab.** La disposition proposée constitue effectivement un progrès pour les saisonniers, en ce qu'elle est destinée à leur permettre de travailler plus longtemps, donc d'échapper dans une certaine mesure à la précarité à laquelle ils sont habituellement exposés. Aujourd'hui, l'agriculture française a besoin de bras ; c'est pourquoi j'ai moi-même déposé un amendement visant à permettre aux saisonniers de travailler jusqu'à douze mois.

**M. Pierre-Henri Dumont.** M. le ministre nous a dit être favorable à ce que la disposition proposée se trouve inscrite dans le marbre de la loi, du fait de la pénurie de main-d'œuvre agricole provoquée par l'épidémie de covid-19. Or, en inscrivant cette mesure dans la loi, vous la rendez définitive et sortez du cadre de l'urgence ; dès lors, votre argumentaire fondé sur la nécessité de trouver une solution à la situation actuelle paraît inapproprié. Je rappelle que le présent projet de loi vise exclusivement à répondre aux conséquences de la crise sanitaire.

**M. Jérôme Lambert.** La question que j'ai posée provoque un débat qui, à lui seul, montre que les choses ne sont pas aussi simples qu'il y paraît. Certes, c'est sans doute une bonne chose pour un travailleur saisonnier étranger, dans le contexte actuel, de pouvoir rester en France neuf mois – voire douze – plutôt que six. Cependant, au-delà de la crise conjoncturelle que nous traversons, l'agriculture française ne manque pas de saisonniers pour effectuer le ramassage des fruits et légumes, et il ne me paraît donc pas nécessaire d'inscrire cette mesure dans le marbre de la loi.

**M. Stéphane Viry.** Le travail saisonnier s'effectue dans le cadre de CDD spécifiques, mais qui peuvent concerner d'autres activités, notamment le tourisme. Dans ce secteur, de nombreuses personnes ayant l'habitude de se livrer à une activité saisonnière vont avoir du mal à trouver du travail, ce qui va poser le problème des revenus de remplacement et des droits aux indemnités chômage : une partie de la population risque ainsi de se trouver précarisée. Sans doute convient-il de réfléchir à la mise au point d'un régime destiné à préserver ceux qui ont l'habitude de travailler de façon saisonnière dans le cadre d'un CDD spécifique, notamment dans le secteur du tourisme.

**M. le rapporteur.** Nous rouvrirons ce débat lors de l'examen des amendements n° 164 et n° 168, portant articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup> et prévoyant l'inscription directe dans la loi du passage de six mois à neuf mois de la durée figurant à l'article L.313-23 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Je précise qu'il ne s'agit pas d'une mesure définitive, mais temporaire, puisqu'il est bien précisé qu'elle n'a vocation à s'appliquer que durant la période de l'état d'urgence et dans les six mois à compter de son terme.

**M. le ministre.** Pour ma part, je rappelle que cette mesure ne concerne que les saisonniers qui étaient présents sur le sol national le 16 mars, ce qui répond sans doute aux interrogations de M. Dumont. Par ailleurs, je prends acte de ce qu'a dit M. Viry au sujet de la nécessité de réfléchir à l'allongement des CDD destinés aux travailleurs d'autres secteurs que l'agriculture, notamment celui du tourisme.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'amendement n° 114 de M. M'jid El Guerrab tombe.*

*La commission est saisie de l'amendement n° 29 de M. Pierre-Henri Dumont.*

**M. Pierre-Henri Dumont.** L'amendement n° 29 vise à supprimer l'alinéa 18 de l'article 1<sup>er</sup> qui, ayant pour objet de permettre de prolonger la durée de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) aux étrangers déboutés de leur demande de droit d'asile, revient à maintenir sur le territoire des personnes qui n'ont pas le droit de s'y trouver, puisque le statut de réfugié ne leur a pas été reconnu.

On pourra m'opposer qu'il est actuellement impossible de renvoyer les étrangers en situation irrégulière dans leur pays d'origine. Cela dit, même en temps normal, on ne le fait pas : environ 92 % des déboutés du droit d'asile restent en France. Selon les chiffres de 2019, environ 16 % des éloignements non aidés ont concerné des ressortissants de l'Union européenne (UE). Ainsi, alors qu'il a été annoncé que les frontières pouvaient rester ouvertes dans certaines conditions au sein de l'espace Schengen, vous renoncez à renvoyer dans leur pays des ressortissants de pays membres de l'UE en les maintenant artificiellement sur le territoire français.

À mon sens, il convient donc de supprimer cette disposition, d'autant plus que cela permettrait d'agir sur ceux que l'on appelle les « dublinés », c'est-à-dire les personnes ayant effectué une première demande dans un pays étranger, qui représentaient 36 900 demandeurs d'asile sur les 154 000 recensés en 2019. Comme vous le voyez, il n'a aucune contradiction entre, d'une part, le fait de débouter un étranger d'une demande d'asile, d'autre part, le fait de renvoyer une personne dans un pays membre de l'Union européenne.

**M. le rapporteur.** Vous semblez dire, monsieur Dumont, qu'il est facile de renvoyer dans son pays d'origine une personne déboutée. Or, vous savez très bien que, du fait de l'épidémie, les frontières présentent actuellement une situation de blocage.

Par ailleurs, la crise a plongé nombre de demandeurs d'asile dans une grande précarité et de ce point de vue, la mesure proposée par le Gouvernement me semble tout à fait justifiée. Je suis donc défavorable à cet amendement.

**M. le ministre.** Dans le contexte de crise actuel, la loi du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de covid-19 a habilité le Gouvernement à prendre des mesures permettant d'assurer la continuité de l'accompagnement et la protection des personnes en situation de pauvreté en adaptant les conditions d'ouverture aux prolongations des prestations sociales. Les bénéficiaires de l'ADA – une allocation de subsistance versée sous conditions de ressources – font manifestement partie des personnes en situation de pauvreté pouvant percevoir des prestations sociales. Durant la période de l'état d'urgence, afin de lutter efficacement contre la propagation du virus sans dégrader les conditions de vie des personnes précaires, les demandeurs d'asile qui auraient dû quitter les lieux d'hébergement mis à leur disposition ont été autorisés exceptionnellement à s'y maintenir. Par cohérence avec cette mesure d'accompagnement social, il est nécessaire d'éviter toute rupture de versement de l'ADA, qui constitue l'unique ressource dont disposent ces personnes.

Par ailleurs, la disposition proposée est strictement proportionnée et ne saurait être regardée comme participant du détournement de la procédure d’asile. Il s’agit de prévenir toute rupture du versement d’une allocation en circonscrivant cette prolongation de versement, en prévoyant pour les personnes concernées des modalités de sortie du dispositif similaires à celles prévues par le droit commun, et en maintenant la possibilité pour l’administration de mettre un terme au versement de l’allocation dans des circonstances particulières, tenant notamment au comportement du demandeur d’asile.

Au demeurant, la disposition n’est pas circonscrite au demandeur d’asile débouté, mais concerne également les bénéficiaires de la protection internationale, qui n’auront pas été en mesure, du fait du confinement, de procéder normalement aux démarches pour l’ouverture de leurs droits sociaux. Elle ne peut donc être considérée comme un facteur d’attractivité du territoire français : c’est une modalité d’accompagnement des personnes en situation de pauvreté dans les circonstances particulières de la lutte contre le covid-19.

Pour toutes ces raisons, j’émetts un avis défavorable à cet amendement.

**M. Ludovic Mendes.** Notre collègue Dumont mélange dans son argumentation la question de l’ouverture des frontières et celles des dublinés, comme si tous les candidats à l’immigration devaient être considérés de la même manière. Aujourd’hui, nous avons en Moselle, comme en d’autres points du territoire, des personnes qui auraient pu être déboutées fin mars ou début avril, et n’ont malheureusement pas pu l’être en raison de la fermeture de fait des frontières en l’absence de circulation aérienne. On préfère rapatrier des Français coincés à l’étranger et ayant besoin d’une protection, plutôt que de débouter des personnes qui se sont vu refuser l’asile – étant précisé que la prolongation dont bénéficient ces dernières est limitée à la durée de l’état d’urgence sanitaire.

Devons-nous renvoyer en Italie, en Allemagne ou en Espagne des personnes qui bénéficiaient d’un accompagnement et d’une protection sur le sol français, ou faire preuve de solidarité à leur égard ? Je rappelle que le dispositif prévu à l’alinéa 18 est exceptionnel et limité dans le temps.

**M. Pierre-Henri Dumont.** Les situations diffèrent selon les territoires. Dans ma circonscription, ces personnes ne peuvent pas être déboutées car, souhaitant gagner la Grande-Bretagne, elles ne demandent pas l’asile. C’est là le nœud du problème.

Contrairement à ce qu’indique M. le rapporteur, il s’agit non de demandeurs d’asile, mais de personnes déboutées de leur demande d’asile puisque l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a considéré qu’elles ne satisfont pas les critères nécessaires pour prétendre au statut de réfugié. Elles ne devraient donc pas avoir droit à l’allocation pour demandeur d’asile, puisqu’elles ne sont pas reconnues comme tel.

J'entends l'argument selon lequel le Gouvernement souhaite éviter la rupture du versement de l'ADA, de la même manière qu'il étend le versement de prestations aux bénéficiaires – ressortissants français ou binationaux – en fin de droits. A-t-il toutefois instauré un dispositif de suivi des déboutés de la demande d'asile, afin de pouvoir, le cas échéant, leur transmettre une obligation de quitter le territoire français (OQTF) pour les renvoyer dans leur pays à l'issue de l'état d'urgence sanitaire ?

Par ailleurs, confirmez-vous que le Gouvernement n'a procédé et ne procédera à aucun renvoi d'étrangers dans leur pays, durant toute la période d'état d'urgence sanitaire ?

**M. le ministre.** Les dispositifs de suivi existent déjà. Nous pourrions vous fournir des éléments en séance sur ce sujet.

M. Mendes l'a dit, la situation pose des difficultés en termes de renvoi. Pour certains pays, elle nous empêche d'exécuter les mesures portant OQTF, ce qui ne signifie nullement que ces dernières soient suspendues. Lorsque les conditions sanitaires ou de transport seront réunies, rien ne s'y opposera.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement n° 127 de M. Pierre Dharréville.*

**M. Pierre Dharréville.** L'amendement vise à supprimer l'alinéa 21 permettant de prolonger les contrats ayant pour objet une activité ou un travail de recherche, sans que cette prolongation ne donne droit à un éventuel droit à un CDI. Nous sommes opposés à la contractualisation qui s'opère de façon forcenée dans les trois versants de la fonction publique. Nous refusons cette exception, et, avec elle, l'idée qu'un travail dûment accompli ne soit pas pris en compte dans le droit à revendiquer un CDI.

**M. le rapporteur.** L'article 6 *bis* prévoit la possibilité d'un CDI, mais l'habilitation demandée par le Gouvernement à l'article 1<sup>er</sup> a uniquement pour but de ne pas pénaliser les bénéficiaires des CDD de recherche qui ont été interrompus par la période de confinement. Ces contrats concernent essentiellement les post-doctorants ainsi que des chercheurs plus expérimentés, souvent de nationalité étrangère, qui sont engagés sur des projets de recherche pour une période donnée.

Il n'est donc pas opportun de modifier l'équilibre général de la loi. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement n° 110 de Mme Perrine Goulet.*

**Mme Perrine Goulet.** L'alinéa 23 prévoit que le Gouvernement puisse modifier la réglementation, la durée et l'organisation des compétitions des saisons sportives 2019-2020 et 2020-2021, ainsi que les compétences et pouvoirs des

acteurs du sport que sont les fédérations et les ligues. La rédaction, peu précise, couvre un champ très large. L'alinéa 40 mentionne de plus que les projets d'ordonnance sont dispensés de toute consultation préalable, ce qui est gênant dans le domaine du sport.

Le présent amendement vise à inclure l'Agence nationale du sport (ANS) comme partie prenante dans les modifications et adaptations que pourrait apporter le Gouvernement afin qu'un acteur indépendant disposant de la hauteur de vue nécessaire préserve l'ensemble des intérêts des acteurs – fédérations, ligues, clubs, joueurs et, éventuellement, dirigeants. L'ANS, créée pour coordonner les acteurs du sport, tant amateur que de haut niveau, doit prendre de l'ampleur à l'occasion de cette crise.

Le monde du sport ne peut pas attendre trois ou six mois une ordonnance qui statue sur la saison 2019-2020. Il serait opportun que le texte discuté en séance comporte des éléments à ce sujet. Surtout, il faudra veiller à ce que le sport français ne se singularise pas par rapport aux autres pays, pour que les contrats et les championnats soient en adéquation avec les acteurs européens ou mondiaux.

**M. le rapporteur.** L'amendement vise à associer l'ANS à l'élaboration de l'ensemble des mesures prises par voie d'ordonnance sur le fondement de l'habilitation demandée par le Gouvernement afin de légiférer en trois matières : la réglementation et l'organisation des saisons sportives 2019-2020 et 2020-2021 ; les compétences des fédérations et ligues professionnelles ; le régime applicable aux contrats des sportifs salariés professionnels et des entraîneurs salariés professionnels.

Formuler un avis sur les mesures prises en ces matières excède les missions confiées à l'ANS, lesquelles consistent pour l'essentiel à accompagner les fédérations sportives dans une démarche de haute performance, notamment en vue des prochains Jeux olympiques et paralympiques, et à agir au plus près des collectivités et territoires carencés, notamment pour promouvoir l'emploi et la construction d'équipements sportifs.

Par ailleurs, le dispositif d'habilitation présenté par le Gouvernement tient compte des échanges réguliers avec les milieux sportifs, en particulier dans le cadre des réunions organisées pour la gestion de la présente crise sanitaire.

Enfin, le projet de loi dispense le Gouvernement des consultations prévues pour les lois et règlements.

Le présent amendement n'apparaît donc pas nécessaire. Je vous suggère donc de le retirer. À défaut, l'avis sera défavorable.

**M. le ministre.** Je comprends bien les attentes du milieu sportif. Les compétences de l'ANS ne couvrent toutefois pas l'ensemble des champs mentionnés. Même si tel était le cas, les délais seraient trop courts pour clarifier la question du calendrier de la saison sportive en cours avec l'ANS. Afin de répondre

à l'inquiétude des acteurs du sport, le Gouvernement fera en sorte, d'ici à la séance, de mettre en dur certaines dispositions.

Demande de retrait. Sinon, avis défavorable.

**M. M'jid El Guerrab.** Le Gouvernement cherche à modifier le calendrier sportif, qui, de fait, se trouve décalé. Cela correspond au souhait de tous, pour terminer la saison 2019-2020. Toutefois, en quoi consistera la modification du « régime applicable aux contrats des sportifs et entraîneurs professionnels », qui doit être décidée de manière bilatérale ? S'agira-t-il de rédiger de nouveaux contrats et, le cas échéant, d'annuler les précédents ? La question préoccupe les milieux sportifs.

**M. le ministre.** Nous comptons précisément lever les inquiétudes des sportifs, en faisant en sorte que l'échéance des contrats respecte la saison sportive, qui se trouve décalée. Un dialogue doit être mené avec les fédérations sportives, les employeurs et les salariés, pour préserver les droits de ces derniers, et, le cas échéant, proroger des contrats qui arrivent à terme à la fin de la saison sportive. Cela ne doit pas nourrir d'inquiétudes. Pour l'instant, l'absence de dispositions alimente davantage les inquiétudes que l'ordonnance prévue.

**Mme Perrine Goulet.** La haute performance figurant parmi les missions de l'ANS, elle est donc compétente pour examiner l'évolution des contrats des professionnels. Le décalage de la saison 2019-2020 sur une partie de la saison prochaine suscite en effet des inquiétudes, notamment sur le plan international, car des sportifs peuvent être engagés auprès d'un club d'un autre pays dont la saison 2020-2021 débiterait avant la fin des compétitions en France.

Il y a donc urgence à ne pas recourir à une ordonnance mais à dialoguer avec le département haute performance de l'ANS, géré par Claude Onesta. L'incidence de ces modifications sur les petits clubs, qui maillent notre territoire, ne doit pas être oubliée.

En attendant que cet alinéa soit revu, je retire l'amendement. Je le redéposerai si les éléments fournis d'ici à la séance publique ne conviennent pas.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement n° 175 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il vise à supprimer l'alinéa 24, en cohérence avec un amendement déposé après l'article 1<sup>er</sup>, qui inscrit dans la loi les compétences des conseils d'administrations des fédérations départementales ou interdépartementales de chasseurs, leurs assemblées générales étant dans l'impossibilité de se réunir. Ces compétences, accordées à titre exceptionnel, recouvrent notamment la fixation du montant des cotisations annuelles dues par leurs adhérents et celui de la contribution versée pour l'indemnisation et la prévention des dégâts du grand gibier.

**M. le ministre.** Avis favorable. Cette modification inscrira dans la loi des dispositions nécessaires car les fédérations de chasseurs, ne pouvant fonctionner normalement au travers de leurs assemblées générales, doivent déléguer certaines compétences à leurs conseils d'administration.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'amendement n° 83 de M. M'jid El Guerrab tombe.*

*La commission examine ensuite l'amendement n° 53 de M. André Chassaingne.*

**M. Pierre Dharréville.** L'amendement vise à prolonger les durées de validité et les renouvellements des titres de séjour ou attestations de demande d'asile en cours d'instruction ou dont l'expiration est proche. La rédaction actuelle de l'alinéa 26 ne prend pas en compte la situation de femmes et d'hommes, qui mériterait de l'être.

**M. le rapporteur.** L'amendement est satisfait par la loi du 23 mars et les deux ordonnances portant prolongation de la durée de validité des documents de séjour, à quatre-vingt-dix et cent quatre-vingts jours. Avis défavorable.

**M. le ministre.** L'alinéa 26 a pour objet de prolonger la durée de validité des titres de séjour qui ont expiré entre le 16 mai et le 15 juin. Il n'est pas nécessaire de prévoir une mesure pour les titres en cours d'instruction en préfecture car le dépôt d'une demande complète entraîne la délivrance d'un récépissé de demande de titre de séjour, qui autorise la présence de l'étranger et proroge l'ensemble des droits qu'il détient.

Comme le rapporteur l'a indiqué, les récépissés bénéficient par ailleurs d'une prolongation de leur durée de validité, selon la même règle que les titres de séjour et visas de long séjour. Pour ces raisons, je vous suggère de retirer l'amendement. À défaut, l'avis sera défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*Puis la commission examine, en discussion commune, l'amendement n° 40 de M. Guillaume Gouffier-Cha ainsi que les amendements n° 70 et n° 69 de M. M'jid El Guerrab.*

**M. Guillaume Gouffier-Cha.** La prorogation de la validité des titres de séjour expirant entre le 16 mars et le 15 mai figurait parmi les dispositions d'urgence adoptées ces dernières semaines. Le présent texte vise à étendre la mesure aux titres de séjour expirant entre le 16 mai et le 15 juin. Toutefois, l'ensemble des préfectures seront-elles prêtes, le 15 juin, à faire face à l'afflux des personnes concernées, notamment dans certaines zones tendues ?

Dans la période actuelle, nous devons protéger les détenteurs de ces titres de séjour, souvent préoccupés. Il semble dès lors pertinent que la mesure de

prolongation concerne les titres de séjour expirant entre le 16 mai et le 10 juillet, date de la fin de l'état d'urgence sanitaire. Tel est l'objet de l'amendement n° 40.

**M. le rapporteur.** L'inquiétude est légitime car certaines préfectures pourraient n'être pas prêtes le 15 juin. L'amendement n° 40 pourrait toutefois avoir pour effet d'engorger les préfectures cet été, alors que certains services ont annoncé être prêts dès le 15 juin. Je vous invite donc à le retirer, pour obtenir des éléments rassurants sur l'état de préparation des préfectures au 15 juin d'ici à la séance. À défaut, avis défavorable.

**M. M'jid El Guerrab.** La mesure qui vise à proroger de six mois la validité des titres de séjour ayant expiré entre le 16 mars et le 15 juin va dans le bon sens mais n'apparaît pas suffisante. Après 55 jours de fermeture de l'intégralité de nos services administratifs, il n'est pas réaliste de penser que les préfectures pourront lisser l'immense flux des dossiers en si peu de temps. Les conséquences du non-respect de la durée d'un titre de séjour sont connues. Dans le contexte actuel, elles conduiront à un refus systématique de toute demande future.

Pour cette raison, et afin de sécuriser l'avenir des personnes arrivées de manière régulière sur notre territoire, l'amendement n° 69 vise à étendre la mesure aux titres de séjour expirant entre le 16 mai et le 4 septembre. À défaut, l'amendement n° 70 étend la mesure aux documents expirant entre le 16 mai et 31 juillet.

**M. le rapporteur.** Le risque d'engorgement des préfectures à ces dates existe – nous pourrions en débattre en séance. D'ici là, nous tenterons d'obtenir des réponses des ministères concernés, afin qu'ils nous rassurent sur la capacité des préfectures à traiter les demandes dès le 15 juin, quitte à amender le texte, si la majorité des services préfectoraux ne sont pas prêts.

C'est pourquoi je maintiens ma demande de retrait. À défaut, l'avis est défavorable.

**M. Jérôme Lambert.** Qui peut le plus peut le moins, mais il est vraisemblable que les personnes ayant besoin de renouveler leur titre de séjour afflueront en masse dans les préfectures. Certains services, fonctionnant déjà en flux tendus, se trouveront dépassés. Allonger la mesure de prolongation ne revient pas à repousser la date à laquelle les personnes concernées viennent à la préfecture : elles s'y rendront le plus vite possible. C'est pourquoi je soutiens ces amendements, qui semblent de bon sens.

**M. M'jid El Guerrab.** Si les ministères apportent des éléments nouveaux et si le texte peut être amendé, je retire les amendements n° 70 et n° 69.

*Les amendements n° 70 et n° 69 sont retirés.*

*La commission rejette l'amendement n° 40.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements n° 94 de M. Sébastien Huyghe, n° 30 de M. Pierre-Henri Dumont ainsi que les amendements identiques n° 32 de M. Pierre-Henri Dumont et n° 58 de Mme Emmanuelle Ménard.*

**M. Sébastien Huyghe.** À l'inverse des amendements précédents, l'amendement n° 94 vise à porter la limite de l'allongement de la durée de validité des documents de séjour et attestations de demande d'asile à cinquante-six jours, contre cent quatre-vingts jours, afin de couvrir une période allant du 16 mai au 10 juillet. La limite inscrite par le Gouvernement dans le présent texte laisse songeur. Le Gouvernement entend-il ne pas remplir ses fonctions régaliennes pendant ce délai ? Alors que d'énormes lacunes ont été observées dans le fonctionnement de l'État durant la crise sanitaire, doit-on les laisser se propager à la maîtrise d'une immigration sans contrôle ? Laisser ce délai courir à cent quatre-vingts jours reviendrait pour l'État à envoyer un signal d'échec dans sa maîtrise de l'immigration.

**M. Pierre-Henri Dumont.** L'amendement n° 30 porte cette limite à soixante jours car les cent quatre-vingts jours proposés par le Gouvernement amènent à la fin de l'année 2020 voire au début de 2021. C'est avoir peu confiance dans l'ensemble de nos services préfectoraux que d'imaginer qu'en l'espace de six mois ils ne seront pas capables de travailler sur la délivrance de ces documents. Une limite de soixante jours permettrait d'éviter l'engorgement que M. le rapporteur a évoqué, tout en s'assurant que le droit des étrangers est garanti et que les différentes demandes reçoivent une réponse dans un délai raisonnable.

Quant à l'amendement de repli n° 32, il limite la durée d'allongement à quatre-vingt-dix jours.

**Mme Agnès Thill.** Dans la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, le Gouvernement avait annoncé qu'un délai de quatre-vingt-dix jours maximum, soit trois mois, serait désormais imposé pour le traitement des demandes d'asile, afin qu'elles soient examinées plus rapidement. Pourquoi revenir sur cette mesure, qui permettait une meilleure maîtrise de l'immigration ? Cela est d'autant plus important en ces temps d'épidémie, alors que le Gouvernement a fermé les frontières le 16 mars.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Le texte précédent a prolongé les titres de séjour expirant entre le 16 mars et le 15 mai pour six mois, ce qui justifie une limite à six mois. Ce délai permet de plus de traiter les demandes à l'automne, lorsque les services préfectoraux travaillent avec l'ensemble de leurs effectifs.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement n° 177 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement vise à supprimer l'alinéa 27, habilitant le Gouvernement à déroger à la règle de remboursement de la mise à disposition d'un

agent public auprès d'un établissement hospitalier. Nous examinerons bientôt l'amendement n° 180, qui inscrit la mesure dans la loi.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement n° 178 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il a également pour objet de supprimer l'habilitation permettant d'inscrire la « CDIsation ». Nous pourrions discuter de ces mesures lorsque l'amendement n° 181 sera défendu.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, les amendements n° 91 et n° 84 de M. M'jid El Guerrab tombent.*

*La commission examine l'amendement n° 131 de M. Pierre Dharréville.*

**M. Pierre Dharréville.** L'alinéa 29 a pour objet de permettre au Gouvernement d'affecter une partie des réserves financières des régimes autonomes de retraite des indépendants au financement d'une aide financière exceptionnelle destinée aux travailleurs indépendants. Ces réserves doivent rester la propriété exclusive des caisses, et continuer de financer la retraite des indépendants. Elles n'ont pas vocation à financer une mesure de soutien au pouvoir d'achat des indépendants. C'est à l'État de prendre ses responsabilités, dans le prolongement des débats que nous avons eus sur la réforme des retraites. Pour ces raisons, l'amendement n° 131 vise à supprimer l'alinéa 29.

**M. le rapporteur.** L'habilitation qu'il est proposé de supprimer donne un fondement légal à la décision prise par les organisations représentatives des travailleurs indépendants d'affecter une part de leurs réserves à l'accompagnement des artisans et des commerçants. L'objectif est de leur garantir un revenu suffisant grâce aux réserves qu'ils ont eux-mêmes permis d'accumuler, par leurs cotisations.

Cette faculté, ouverte aux indépendants et aux professions libérales, est encadrée et limitée afin de garantir le versement des pensions et de ne pas altérer le droit de propriété. Il serait dommage de renoncer à cette disposition forte, qui est attendue par les artisans et les commerçants de nos territoires. Avis défavorable.

**M. le ministre.** L'habilitation de l'alinéa 29 correspond à une demande des caisses elles-mêmes. Les réserves financières ne seront utilisées qu'avec leur accord. Ainsi, le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants a proposé un accord au Gouvernement pour mobiliser 1 milliard d'euros de réserves financières afin de financer une aide exceptionnelle au profit des travailleurs indépendants, en plus des aides octroyées par l'État au travers du fonds de solidarité. Dans le contexte actuel, l'idée est d'additionner les dispositifs, non de défendre des oppositions, qui paraissent vaines.

Avis défavorable.

**M. Jérôme Lambert.** La Caisse nationale des barreaux français est-elle concernée par le dispositif ? Ses représentants ont indiqué hier qu'ils étaient très opposés à une ponction de leurs réserves.

**M. Ludovic Mendes.** Ce sujet sera abordé à l'article 3.

**M. M'jid El Guerrab.** Ne faudrait-il pas encadrer ce dispositif intéressant qui est en effet réclamé par les caisses elles-mêmes ?

**M. le ministre.** Il me paraît délicat d'encadrer par la loi un dispositif qui relève du bon sens et d'un dialogue intelligent entre les caisses et l'État.

**M. le rapporteur.** Monsieur Lambert, la caisse de retraite des avocats pourra user de ce dispositif si elle le souhaite. Mais celui-ci ne doit pas être confondu avec le mécanisme de l'article 3. Quant à la question de l'encadrement, nous allons l'aborder lors de la discussion de l'amendement suivant.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement n° 35 de M. Antoine Savignat.*

**M. Antoine Savignat.** Cet amendement, à mon sens rédactionnel, a pour objet d'apporter une précision qui figure dans l'exposé des motifs du projet de loi, à savoir que ce sont les instances de gouvernance des régimes qui, sous réserve d'être en mesure d'assurer leur mission première, pourront, si elles le souhaitent, procéder au versement d'une aide financière aux entrepreneurs concernés. Cette précision permettrait d'apaiser les inquiétudes qui se sont exprimées.

**M. le rapporteur.** Vous avez tout à fait raison. Votre amendement clarifie la rédaction de l'article et confirme notre intention : les régimes de retraite complémentaire resteront bien décisionnaires pour affecter une fraction de leurs réserves à l'accompagnement des artisans, des commerçants et des libéraux. Avis favorable.

**M. le ministre.** Monsieur Savignat, vous proposez de préciser que l'affectation des réserves relève des instances de gouvernance des régimes. Or, cette précision figure, comme vous l'avez dit, dans l'exposé des motifs de l'article, qui indique que « *les instances de gouvernance des régimes complémentaires des travailleurs indépendants peuvent utiliser une partie de leurs réserves* ». Avis favorable, donc.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement n° 170 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de supprimer l'habilitation prévue à l'alinéa 31, afin d'inscrire directement dans le projet de loi les dispositions relatives à l'accès simplifié des très petites entreprises (TPE) à l'intéressement. Nous pourrions en débattre au fond lors de la discussion de l'amendement n° 171.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement n° 148 de Mme Agnès Thill.*

**Mme Agnès Thill.** Par cet amendement, nous proposons de fixer la jurisprudence constitutionnelle, en suivant le point 39 de l'avis du Conseil d'État, lequel précise que « *l'intérêt général qui s'attache, pour les millions de salariés placés en position d'activité partielle dans le contexte de pandémie, au maintien temporaire de garanties dont l'interruption peut entraîner des conséquences particulièrement préjudiciables pour les risques "lourds" tels que l'invalidité et le décès, est susceptible de justifier des atteintes aux contrats en cours* ». Cet amendement n'empêche donc pas le Gouvernement de prendre les mesures nécessaires, mais il rappelle le cadre jurisprudentiel, qui impose une justification suffisante de ces mesures.

**M. le rapporteur.** Il ne me paraît pas utile de rappeler le cadre jurisprudentiel applicable au maintien des garanties contractuelles de protection sociale complémentaire en cas d'activité partielle. Nous allons évidemment respecter la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui impose le respect de ces garanties, ainsi que le cadre fixé par le Conseil d'État dans son avis. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*Puis la commission est saisie de l'amendement n° 132 de M. Pierre Dharréville.*

**M. Pierre Dharréville.** Permettez-moi de regretter, même si j'en comprends les raisons, que l'amendement d'André Chassaigne qui visait à inscrire à l'alinéa 33 la constitution de droits à retraite dans les régimes complémentaires ait été déclaré irrecevable. Il me semble en effet, monsieur le ministre, que cette question devrait faire l'objet d'un débat au sein de notre assemblée.

L'alinéa 36 permet au Gouvernement de modifier les règles d'affectation de la contre-valeur des titres-restaurant émis pour l'année 2020 et périmés afin de contribuer au financement d'un fonds de soutien aux restaurateurs. Or, les salariés n'ont pas à financer, via leurs tickets-restaurant, une politique de soutien économique du secteur de la restauration. Il conviendrait plutôt de prolonger la validité des titres-restaurant arrivés à péremption début 2020, pour que les bénéficiaires puissent continuer de les utiliser dans les restaurants. C'est pourquoi nous demandons la suppression de cet alinéa.

**M. le rapporteur.** Le droit actuel prévoit que la contre-valeur des titres-restaurant périmés ou perdus est reversée, *via* les entreprises émettrices de ces titres, aux comités sociaux et économiques (CSE) des entreprises. Le présent projet de loi vise à affecter à titre temporaire la contre-valeur des titres de l'année 2020 périmés, non plus aux CSE, mais à un fonds destiné à venir en aide aux restaurateurs. Cette mesure de solidarité temporaire me paraît pleinement justifiée, compte tenu des difficultés du secteur de la restauration, qui a subi une baisse d'activité de 90 % pendant le confinement.

Par ailleurs, j'appelle votre attention sur le fait que les règles prévues à l'article R. 3262-5 du code du travail restent valables. Ainsi, les titres non utilisés au cours de leur période de validité peuvent être rendus par les salariés à leur employeur au plus tard quinze jours après et sont échangés gratuitement contre un nombre égal de titres valables pour la période ultérieure. Nous ne revenons donc pas sur cet acquis important pour les salariés dans la période actuelle.

Avis défavorable.

**M. le ministre.** L'habilitation de l'alinéa 36 vise à autoriser le Gouvernement à modifier les règles d'affectation des titres-restaurant afin que leur contre-valeur puisse être affectée à un fonds de soutien aux restaurateurs. L'objectif de cette mesure est de favoriser la reprise et le développement de l'activité du secteur de la restauration, qui est en grande difficulté en raison de la crise sanitaire. Les modalités du dispositif ainsi que son articulation avec le fonds de solidarité créé en faveur des TPE, des indépendants et des micro-entrepreneurs seront définies, le moment venu, en concertation avec les acteurs concernés. Le ciblage et le paramétrage des aides versées tiendront compte de la situation du secteur de la restauration lorsque le dispositif sera mis en œuvre.

L'ambition est donc d'instaurer un dispositif équilibré susceptible de sauvegarder les établissements de restauration de proximité dont les salariés ont besoin au quotidien pour se procurer un repas payé grâce à ces titres-restaurant.

Avis défavorable.

**M. Stéphane Viry.** Je ne partage pas la position de M. Dharréville. Toutefois, nous sommes favorables à une massification du soutien aux restaurateurs grâce à un dispositif plus direct. En effet, plutôt que de créer un fonds, c'est-à-dire une aide indirecte, qui ne serait pas forcément très lisible pour les entreprises, ne serait-il pas plus simple de prolonger la validité des titres-restaurant arrivés à péremption pour que leurs bénéficiaires puissent, dans les semaines à venir, consommer directement dans les établissements ? Je vous sou mets cette proposition, monsieur le ministre. En tout état de cause, je présume que mon groupe déposera un amendement en ce sens en séance publique.

**M. Pierre Dharréville.** J'ai dû mal me faire comprendre, car la proposition de M. Viry est identique à la mienne. Cela dit, je souhaiterais, monsieur le ministre, connaître le montant des sommes habituellement reversées aux comités sociaux et économiques et le volume d'aide global que le Gouvernement attend d'une telle mesure.

**M. le ministre.** Le volume annuel est évalué à environ 50 millions d'euros.

Sans vouloir réaliser une synthèse improbable – ou inquiétante –, il me semble en effet que les propositions de M. Viry et de M. Dharréville sont quasiment identiques. Plus sérieusement, si nous prolongions la durée de validité de ces tickets-restaurant – délivrés pour une période de deux à trois mois –, leurs détenteurs

risqueraient de ne pouvoir tous les utiliser ; on ne déjeune en effet qu'une fois par jour... En outre, ces titres peuvent être utilisés dans l'ensemble des établissements de restauration, y compris les grandes chaînes. Or, celles-ci ne sont peut-être pas confrontées aux mêmes difficultés que les autres restaurateurs. Le fonds de soutien leur apporterait, certes, une aide indirecte, mais il permettrait de distinguer les différentes catégories de restaurateurs et d'aider davantage ceux qui en ont le plus besoin. Nous en rediscuterons en séance publique.

**M. Antoine Savignat.** Monsieur le ministre, j'entends votre souci d'équité, mais la solution proposée par M. Viry a l'avantage d'éviter les coûts inhérents à la gestion d'un fonds de soutien, notamment à la répartition des fonds recueillis. En outre, il serait bon que vous précisie, au moins dans leurs grandes lignes, les modalités de la distribution des aides par ce fonds, auquel cas nous pourrions revoir notre position.

**M. le rapporteur.** Nous reviendrons sur le sujet en séance publique. Quoi qu'il en soit, nous pouvons, me semble-t-il, nous accorder sur l'objectif, qui est de trouver le meilleur dispositif d'aide aux restaurateurs. Outre le fait que le fonds permettrait d'aider en priorité ceux d'entre eux qui en ont le plus besoin, je précise que, si nous prolongions la durée de validité des titres-restaurant, ceux-ci pourraient être utilisés dans la grande distribution, qui n'est pas le secteur qui a le plus souffert de la crise... Prenons donc le temps d'en discuter d'ici à jeudi.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement n° 133 de M. Pierre Dharréville.*

**M. Pierre Dharréville.** La discussion précédente mérite d'être poursuivie, car l'enjeu est également que les gens puissent retourner dans les restaurants.

Par l'alinéa 40, le Gouvernement tend à s'exonérer de toute consultation obligatoire sur les ordonnances qu'il entend mettre en œuvre. Une telle méthode lui permettrait de court-circuiter, outre le Parlement, la démocratie sociale en empêchant d'associer les acteurs intéressés – organisations syndicales, associations d'élus, représentants de professions... – au processus législatif. Or, il convient d'inventer de nouveaux modes de consultation pendant la crise sanitaire, pour que les acteurs intéressés et compétents aient des espaces d'expression en amont de la fabrication de la loi. Opposés à cette démocratie expéditive, nous demandons la suppression de cette disposition.

**M. le rapporteur.** La rédaction proposée par le projet de loi écarte les procédures de consultation obligatoire prévues par les dispositions législatives ou réglementaires. Cette dispense, qui se justifie par l'urgence dans laquelle les ordonnances doivent être élaborées puis publiées, est formulée dans les mêmes termes que celle prévue pour les habilitations précédentes, à l'article 11 de la loi du 23 mars 2020. Elle correspond, pour reprendre les termes de l'avis du Conseil d'État, à « *un choix d'opportunité qui reste justifié par les circonstances présentes* ».

La dispense de consultation obligatoire ne signifie toutefois pas que les interlocuteurs habituels et privilégiés dans chaque matière ne seront pas entendus. À titre d'exemple, l'absence de consultation formelle de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) ne privera pas les partenaires sociaux d'une information et d'échanges continus, notamment *via* les réunions organisées chaque semaine à distance entre la ministre du travail et les organisations syndicales de salariés et professionnelles d'employeurs représentatives aux échelles nationale et interprofessionnelle. C'est pourquoi j'émet un avis défavorable.

**M. Pierre Dharréville.** Je me permets de souligner que, si une mesure de ce type est justifiée par la situation présente, elle le sera de moins en moins. Or, nous sommes sur le point d'autoriser le Gouvernement à continuer à procéder de la sorte dans les mois qui viennent ; ce n'est pas le moindre des problèmes.

**M. Antoine Savignat.** Je soutiens d'autant plus l'amendement que je comptais en déposer un analogue. Certes, le Gouvernement est habilité, dans ce contexte particulier, à légiférer par ordonnance, mais il ne peut pas se couper de tout le monde. Je ne doute pas que les services des ministères soient compétents, mais ils ne sont pas toujours en mesure de ressentir les besoins du terrain. Ainsi, comment déterminer les modalités de répartition des aides versées par le fonds en faveur des restaurateurs sans consulter les organismes représentatifs de la profession ? On peut légiférer dans l'urgence par ordonnance, mais il paraît indispensable d'organiser une consultation minimale, qui plus est lorsqu'elle est prévue dans la loi. Il s'agit simplement de recueillir l'avis des acteurs concernés, lesquels ne comprendraient sans doute pas qu'on les évince ainsi de ce débat.

**M. Jérôme Lambert.** Je rejoins M. Dharréville et M. Savignat. Peut-être était-il utile de procéder ainsi dans un premier temps, lorsque le pic de la pandémie rendait difficile le respect des procédures habituelles, notamment la nécessaire consultation des représentants des professions. Mais il serait très néfaste que cela se poursuive. C'est pourquoi je suis favorable à l'amendement.

**M. le ministre.** Je comprends la logique exposée par M. Savignat.

Monsieur Dharréville, vous avez évoqué une « démocratie expéditive ». Premièrement, je vous rappelle que nous respectons le cadre constitutionnel. Deuxièmement, il ne vous aura pas échappé que, si la loi d'urgence du 23 mars comporte de nombreuses habilitations à légiférer par ordonnance, nous nous efforçons, dans le cadre de ce projet de loi, d'inscrire, autant que faire se peut, des dispositions « en dur ».

Quant aux procédures de consultation, je comprends que vous souhaitiez les rétablir, mais le temps qui nous est imparti ne nous permettrait pas d'organiser de telles consultations. Au demeurant, sur le dispositif que nous évoquons un peu plus tôt, par exemple, la commission nationale des titres-restaurant a été consultée. Ne croyez pas que, parce que les règles habituelles n'ont pas cours, aucune concertation

n'a lieu. Il me semble que, sur la plupart des dispositifs mis en œuvre par le Gouvernement dans le cadre de la crise, qu'il s'agisse du chômage partiel, du fonds d'indemnisation ou des dispositifs à venir concernant les secteurs touristique et viticole notamment, l'ensemble des professionnels concernés ont été consultés régulièrement. Nous avons besoin de déroger aux règles qui s'appliquent habituellement en la matière pour des raisons liées aux délais, mais, vous pouvez en donner acte au Gouvernement, les consultations ont bien lieu.

Peu à peu, monsieur Dharréville, nous nous efforçons de nous inscrire à nouveau dans le droit commun, en espérant que nous ne serons plus soumis à l'urgence.

Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

**Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau) :** *Relèvement de la durée d'activité professionnelle des travailleurs saisonniers étrangers*

*La commission est saisie des amendements identiques n° 138 de M. Jean-Noël Barrot et n° 157 de Mme Stella Dupont.*

**M. Jean-Noël Barrot.** Il est proposé de relever temporairement le nombre d'heures d'activité professionnelle salariée susceptibles d'être accomplies par les étudiants étrangers, en le portant de 60 % à 80 % de la durée de travail annuelle. Il s'agit, d'une part, de permettre aux étudiants étrangers bloqués sur le territoire national de continuer à subvenir à leurs besoins et, d'autre part, de répondre aux besoins de certaines filières en très forte tension.

**M. Ludovic Mendes.** Je souscris aux arguments développés par M. Barrot. Nous espérons obtenir un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement et, si tel n'est pas le cas, débattre de cette question en séance publique.

**M. le rapporteur.** Avis favorable. Le dispositif proposé me paraît pertinent, car il ouvre plus facilement l'accès au travail aux étudiants venant en France, et utile, car il répond au besoin de main-d'œuvre de nombreux secteurs en tension, notamment dans l'agriculture. Il répond également à l'urgence en accompagnant la reprise économique et en facilitant le déconfinement. Qui plus est, il est limité dans le temps et ne produira donc pas un effet d'aubaine.

**M. le ministre.** Avis défavorable. Le détenteur d'un titre « étudiant » qui vient en France à titre principal pour poursuivre ses études peut dépasser la limite de la durée de travail autorisée, qui est d'ores et déjà de 60 % de la durée annuelle. Il doit pour cela solliciter et obtenir une autorisation provisoire de travail auprès du service de la main-d'œuvre étrangère. Ces demandes sont régulièrement effectuées par des étudiants étrangers, en particulier lorsqu'ils suivent un cursus d'apprentissage.

Dès lors qu'il existe des possibilités légales de travailler au-delà de 60 % de la durée annuelle de travail, une telle mesure d'extension ne paraît pas nécessaire. Le maintien d'une autorisation au cas par cas permet, en outre, d'éviter que le travail perde son caractère accessoire aux études, lesquelles constituent le motif pour lequel le titre a été accordé et doivent demeurer l'occupation principale des personnes concernées, faute de quoi cette modalité d'accès au droit de séjour, qui est actuellement la première en nombre de titres délivrés chaque année, pourrait être détournée.

**M. Ludovic Mendes.** Il est vrai qu'il est d'ores et déjà possible aux étudiants étrangers de déroger à la règle leur permettant de travailler dans la limite d'une durée égale à 60 % de la durée annuelle de travail, mais il serait judicieux, dans le cadre de la crise sanitaire, de limiter les démarches administratives et porter cette limite à 80 % de la durée annuelle de travail de manière temporaire, puisque cette possibilité serait offerte pendant l'état d'urgence et pour les six mois suivants. Il s'agit d'un compromis plutôt intelligent qui permettrait d'éviter un afflux de demandes dans les services administratifs et qui s'inscrit dans la logique de l'article 1<sup>er</sup>.

*La commission adopte les amendements.*

**Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau) :** *Prolongation de la durée de séjour des travailleurs saisonniers étrangers*

*La commission examine les amendements identiques n° 164 de M. Jean-Noël Barrot et n° 168 de Mme Stella Dupont.*

**M. Jean-Noël Barrot.** L'amendement vise, suivant la recommandation du Conseil d'État, à supprimer l'habilitation donnée au Gouvernement pour inscrire la disposition en dur dans la loi.

**M. Ludovic Mendes.** L'amendement n° 168 suit la logique de l'amendement que nous venons d'adopter à l'article 1<sup>er</sup> : nous espérons à nouveau un avis de sagesse de la part du Gouvernement et favorable du rapporteur.

**M. le rapporteur.** Les amendements visent après la suppression de l'habilitation adoptée à l'article 1<sup>er</sup> à inscrire dans la loi l'allongement de six à neuf mois de la durée de validité de la carte des travailleurs saisonniers étrangers, ce qui permettra de sécuriser leurs droits sans attendre et de répondre aux besoins de main-d'œuvre dans les secteurs en tension. Avis favorable, donc.

**M. le ministre.** Le Gouvernement est également favorable, compte tenu du travail mené pour inscrire en dur la disposition concernée. Mais celle-ci s'appliquera au titre de l'année en cours et cessera de produire ses effets au plus tard neuf mois après le 16 mars 2020. Sa nature temporaire justifie donc qu'elle ne soit pas codifiée afin de ne pas introduire de manière pérenne dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile une disposition ayant vocation à être abrogée dans quelques mois.

Je propose par conséquent de supprimer le premier alinéa des amendements qui l'insère dans ledit code afin de ne pas laisser planer d'ambiguïté : la disposition ne vise en effet qu'à répondre à la situation particulière née de la crise sanitaire.

Ne subsisterait donc plus que la phrase : « Pour le titulaire de cette carte présent en France à la date du 16 mars 2020, et durant la période d'état d'urgence sanitaire déclaré en application de l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et dans les six mois à compter de son terme, cette durée cumulée est portée à neuf mois, au titre de l'année en cours. »

Le Gouvernement est favorable aux amendements sous cette réserve.

**M. le rapporteur.** Adoptons les amendements en l'état et leurs auteurs présenteront en séance publique une rédaction traduisant la réserve émise par M. le ministre, que je partage.

**M. Jean-Noël Barrot.** Je propose que, par souci de cohérence, nous supprimions également le chapeau de l'amendement précédemment adopté sur les 80 %.

**Mme la présidente Nathalie Elimas.** Nous y reviendrons en séance publique.

*La commission adopte les amendements.*

#### **Après l'article 1<sup>er</sup>**

*La commission est ensuite saisie, en discussion commune, des amendements identiques n° 139 de M. Jean-Noël Barrot et n° 158 de Mme Stella Dupont ainsi que des amendements n° 160 et n° 159 de M. Ludovic Mendes.*

**M. Jean-Noël Barrot.** Il s'agit du troisième amendement de cette série portant sur le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup>. Il porte sur les demandeurs d'asile qui, en l'état actuel du droit, peuvent, six mois après l'enregistrement de leur demande d'asile, obtenir, dans un délai de moins de trois mois, une autorisation de travail de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRRECTE) compétente. Il vise à réduire le délai d'instruction par les DIRRECTE de trois mois à trois jours.

**M. Ludovic Mendes.** Il s'agit de réduire les délais d'embauche, ce dont bénéficierait particulièrement le secteur agricole qui a besoin de main-d'œuvre. Cet amendement participe de la même logique que les précédents déposés au sujet des travailleurs saisonniers étrangers et des étudiants étrangers.

Les amendements n° 160 et n° 159 offrent quant à eux de réduire ce délai respectivement à huit et à quinze jours, afin d'ouvrir un débat avec le Gouvernement.

**M. le rapporteur.** Si je comprends votre intention, je crains que les DIRRECTE, aujourd'hui surchargées en raison de la mise en œuvre des dispositifs d'activité partielle, supportent mal la pression supplémentaire. Cela risque en outre de s'avérer inutile dans un contexte de ressources humaines limitées. Je ne suis pas sûr qu'elles pourront remplir un tel objectif, d'autant qu'elles vont être encore très sollicitées dans la période complexe qui s'annonce. Dans le souci de lisser la charge administrative, j'émetts un avis défavorable sur ces amendements.

**M. le ministre.** Même avis. Le Gouvernement ne souhaite pas que le travail des demandeurs d'asile puisse être autorisé six mois après que leur demande d'asile ait été introduite auprès de l'OFPRA et suite à une saisine des services de l'État ayant donné lieu, à l'expiration d'un délai très court de quelques jours, à une décision implicite d'acceptation.

Je rappelle l'immense mobilisation des DIRRECTE sur le chômage partiel : après un temps d'ajustement, le sort de millions de salariés a pu être réglé dans des délais très courts. Leur imposer de nouvelles contraintes ne me paraît pas raisonnable notamment parce que ce ne serait pas compatibles avec à un examen au fond satisfaisant des dossiers.

**M. Jean-Noël Barrot.** Je retire l'amendement n° 139 en raison de la pression qui s'exerce sur les DIRRECTE. Il me paraît cependant important que le Gouvernement leur donne instruction de faciliter les autorisations concernées dans la mesure où le législateur a souhaité, dès lors que la demande d'asile a été déposée depuis plus de six mois, que le demandeur soit en mesure de travailler. Comme le délai d'examen des demandes d'asile va être allongé du fait de la situation sanitaire et que cet allongement aura d'importantes conséquences budgétaires, plus vite nous faciliterons l'accès au marché du travail des personnes concernées, meilleure sera leur situation ainsi que celle des finances publiques et des entreprises françaises.

*L'amendement n° 139 est retiré.*

**M. Ludovic Mendes.** Je maintiens les amendements n° 158 et n° 159, qui prévoit un délai de quinze jours, et retire l'amendement n° 160. Un débat pourra-t-il s'engager en séance publique sur la base d'un sous-amendement prévoyant la réduction de ce délai dans des secteurs en tension comme l'agriculture, ce qui permettrait de répondre à des problématiques territoriales ?

*L'amendement n° 160 est retiré.*

**M. le ministre.** Nous avons déjà abordé les problèmes de saisonnalité mais nous pourrions en reparler en séance

*La commission rejette successivement les amendements n° 158 et n° 159.*

**Article 1<sup>er</sup> quater (nouveau) :** *Autorisation de mise en place d'accords d'intéressement sur décision unilatérale de l'employeur dans les entreprises de moins de onze salariés*

*La commission examine l'amendement n° 171 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement miroir de l'amendement de suppression précédemment adopté vise à inscrire dans la loi les dispositions relatives à l'accès simplifié des très petites entreprises à l'épargne salariale.

Il s'agit de faciliter l'accès des salariés des TPE à l'épargne salariale au travers des dispositifs d'intéressement, en cohérence avec les mesures de soutien à cette épargne adoptées depuis le début de la législature, notamment au travers de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (« PACTE »). Ces entreprises seront très heureuses d'en bénéficier.

**M. le ministre.** Le développement des dispositifs de partage de la valeur par les entreprises constitue l'un des objectifs poursuivis par le Gouvernement à travers la loi « PACTE ».

Or seuls 3 % environ des salariés des entreprises de un à neuf salariés – contre 30 % en moyenne de ceux de l'ensemble des entreprises – bénéficiaient en 2017 d'un accord d'intéressement. La mesure proposée, qui vise à répondre à la réticence des TPE en la matière, permettra de mettre en place, par simple décision de l'employeur, un régime d'intéressement dans les entreprises comptant moins de onze salariés et dépourvues de délégué syndical ou de CSE à la seule condition qu'aucun accord d'intéressement n'ait été conclu dans l'entreprise au cours des cinq années précédant la date d'effet de cette décision.

Le dispositif ainsi mis en place pourra également avoir une durée inférieure à celle habituellement requise de trois ans. Deux freins seront donc levés. Cela facilitera le développement de l'intéressement au sein des TPE et permettra d'y enclencher une dynamique favorable au partage de la valeur.

En conséquence, le Gouvernement lève le gage.

*La commission adopte l'amendement ainsi modifié.*

**Article 1<sup>er</sup> quinquies (nouveau) :** *Neutralisation de la période d'interruption entre deux contrats à durée déterminée au sein de la fonction publique*

*La commission examine l'amendement n° 181 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise également à substituer à une habilitation une inscription en clair dans la loi, en l'occurrence la « CDisation » dans la fonction publique. Il vise à déroger à la règle de calcul de la durée d'interruption entre deux CDD en ne décomptant pas la période de l'état d'urgence sanitaire afin de ne pas pénaliser les agents concernés lors de la transformation de leur contrat en

CDI, ce qui va les réjouir car nombre d'entre eux rencontraient des difficultés en raison de la crise.

*La commission adopte l'amendement.*

**Article 1<sup>er</sup> sexies (nouveau) :** *Dérogation à la règle du remboursement des agents publics territoriaux et hospitaliers mis à disposition des établissements publics de santé*

*La commission examine ensuite l'amendement n° 180 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement vise également, en réponse à l'invitation du Conseil d'État, à substituer une inscription en clair dans la loi, en l'occurrence celle permettant aux employeurs des fonctions publiques territoriale et hospitalière de mettre gratuitement à disposition de certains établissements hospitaliers leurs agents pendant la durée de la crise d'urgence sanitaire.

Les dispositions concernées s'inspirent du droit existant dans la fonction publique d'État, qui permet le non-remboursement des mises à disposition au profit des établissements hospitaliers et médico-sociaux.

**M. M'jid El Guerrab.** Quelle serait l'étendue de ce dispositif ? Combien de fonctionnaires et de collectivités seraient concernés ?

**M. le rapporteur.** Je ne dispose pas d'une estimation précise mais je vous la communiquerai d'ici à la séance publique.

*La commission adopte l'amendement.*

**Article 1<sup>er</sup> septies (nouveau) :** *Reports d'entrée en vigueur ou d'application de dispositions législatives*

*La commission examine l'amendement n° 179 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement tend à inscrire dans la loi trois reports d'entrée en vigueur de réformes importantes afin d'éviter de dépendre des délais glissants – jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2022 – prévue par l'habilitation. Il s'agit de la réforme du divorce, dont l'entrée en vigueur était prévue au 1<sup>er</sup> septembre 2020, et qui est reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2021, de la création de la juridiction unique des injonctions de payer, dont l'entrée en vigueur était prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2021, et qui est reportée au 1<sup>er</sup> septembre 2021 et enfin du nouveau code de justice pénale des mineurs, dont l'entrée en vigueur était prévue au 1<sup>er</sup> octobre 2020, et qui est reportée au 31 mars 2021.

Cette très importante réforme de la justice pénale des mineurs nécessite une résorption des délais de traitement des juridictions des mineurs. Un gros travail avait été accompli en 2019 à cette fin. Toutefois, la grève des avocats, puis la crise sanitaire ont entraîné de nouveaux retards de traitement qui doivent être résorbés.

L'important travail d'accompagnement des magistrats, des éducateurs et des auxiliaires de justice apparaît en outre difficile à mener dans le contexte de reprise progressive d'activité des juridictions.

La crise sanitaire a également modifié le calendrier parlementaire. Or si le Gouvernement a été habilité par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice à créer par ordonnance un code de la justice pénale des mineurs, cette habilitation était subordonnée à la possibilité pour le Parlement de se saisir de cette ordonnance avant son entrée en vigueur, dans le cadre de l'examen du projet de loi de ratification. Un report de l'entrée en vigueur au 31 mars 2021 permettra aux juridictions de se préparer et au Parlement d'examiner l'ordonnance.

**M. le ministre.** Nous reprenons le débat que nous avons eu hier sur l'ordonnance que vous avez été un certain nombre à juger, on peut le comprendre, trop large puisqu'elle portait sur le report de l'entrée en vigueur tant de certaines réformes que de certaines expérimentations.

Conformément à ce que j'ai annoncé hier, l'amendement inscrit en dur la nature des réformes concernées, celle du divorce, celle portant création d'une juridiction des injonctions à payer et celle de la justice pénale des mineurs et de l'ordonnance de 1945. L'entrée en vigueur des deux premières est reportée, tandis que, s'agissant de la dernière, le délai concerné doit permettre au Parlement de se saisir de la question. La crise sanitaire a entraîné de nouveaux retards que le Gouvernement souhaite résorber avant que la réforme correspondante ne soit mise en œuvre.

L'amendement répond également à la question soulevée hier par Mme Perrine Goulet sur la date puisque celle du 31 mars se trouve bien inscrite dans la loi. Avis favorable, donc.

**M. Jérôme Lambert.** Les difficultés rencontrées par la justice, qui ne datent pas d'aujourd'hui, tiennent non pas à la grève des avocats, comme semble l'induire notre rapporteur, mais à l'insuffisance notoire de ses moyens.

**M. Antoine Savignat.** Il est toujours agaçant d'entendre le Gouvernement se réfugier derrière la grève des avocats, qui se sentent incompris et ignorés. Il oublie qu'ils sont des auxiliaires de justice et qu'ils participent, comme les magistrats, au bon fonctionnement de la justice. Cette grève n'a rien à voir ni avec le report de la réforme du divorce, que la chancellerie n'a pas été en mesure de mettre en place dans les temps impartis, ni avec celui de la création de la juridiction unique des injonctions de payer, qui s'explique sans doute pour partie par la crise liée au covid-19, ni avec celui de l'entrée en vigueur du nouveau code de justice pénale des mineurs, lié notamment au fait que la garde des sceaux s'était engagée à un débat parlementaire préalable. Arrêtez cette stigmatisation et comprenez que l'intérêt de la justice commande plutôt de travailler main dans la main !

**Mme Carole Bureau-Bonnard.** Le report de l'entrée en vigueur de la réforme du divorce ne va-t-il pas entraîner des difficultés pour certains couples ?

**M. le ministre.** Madame la députée, une réforme d'une telle ampleur doit être menée dans des conditions satisfaisantes : la crise sanitaire justifiait donc son report de quatre mois.

Monsieur Savignat, le Gouvernement n'a pas la volonté de stigmatiser une profession et dire que quelqu'un est en grève n'est pas une stigmatisation. La grève est un droit constitutionnel. Nous partageons le sentiment que les avocats sont des auxiliaires de justice. Nous devons nous mobiliser pour avoir plus de moyens et travailler main dans la main plutôt que les uns contre les autres. Il reste que les conséquences de la crise du covid-19 impliquent des ajustements de calendrier.

*La commission adopte l'amendement.*

**Après l'article 1<sup>er</sup>**

*La commission examine ensuite l'amendement n° 12 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**Mme Mathilde Panot.** L'amendement vise à supprimer la possibilité offerte aux employeurs d'imposer unilatéralement des congés aux personnes qu'elles emploient ou de réduire leur temps de travail en leur imposant des RTT.

Il ne saurait être question que les salariés payent la crise, d'autant qu'en plein covid-19, certaines entreprises versent des dividendes très généreux à leurs actionnaires : 3,9 milliards d'euros pour Sanofi, 3,6 milliards pour Axa, 2,4 milliards pour L'Oréal et 1,8 milliard pour Total ! Notre priorité doit être de lutter contre le virus, pas contre les droits des travailleurs ni contre le droit aux congés.

**M. le rapporteur.** Les mesures que vous souhaitez supprimer sont strictement encadrées. Ainsi, l'employeur ne peut imposer ou modifier les dates de prise d'une partie des congés payés que dans la limite de six jours ouvrables et que si un accord d'entreprise ou de branche le prévoit. Pour information, plus d'un millier d'accords d'entreprises, et huit accords de branche ont été signés depuis la fin du mois de mars.

En outre, les dates des jours de repos accordés en contrepartie d'un forfait jours ou d'un accord portant sur la réduction du temps de travail ne peuvent être imposées que dans la limite de dix jours.

Enfin, les conclusions sur le travail et l'emploi présentées par Stéphane Viry et Fadila Khattabi à la commission des affaires sociales dans le cadre du suivi de la crise sanitaire ont montré que les représentants des syndicats et du personnel, ainsi que des salariés eux-mêmes, n'avaient pas manifesté d'opposition majeure à l'application de ces mesures. Tous sont conscients qu'un tel effort, limité et encadré,

peut être demandé à chacun compte tenu du contexte sanitaire. J'émet donc un avis défavorable.

**Mme Mathilde Panot.** Heureusement que des limites ont été posées ! Tous les syndicats ne sont pas d'accord avec cette mesure. Alors qu'une crise sociale majeure s'annonce et que le chômage va continuer d'exploser en raison de la fin du chômage partiel, le partage du travail permet le travail du plus grand nombre. C'est mieux que de voler des congés et des RTT aux salariés confinés ou de passer la semaine à 60 heures !

**M. Ludovic Mendes.** Je rappelle que lorsque des salariés sont contraints de prendre des congés ou des jours de RTT, ils touchent 100 % de leur salaire, ce qui est fort apprécié par les travailleurs en difficulté. En outre, on ne peut parler de « vol de RTT » alors que la loi permet en temps normal aux chefs d'entreprise d'imposer au moins quinze jours de congés payés ou de RTT.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement n° 13 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**Mme Mathilde Panot.** L'amendement traite également des attaques menées contre le code du travail à l'occasion de la crise liée au covid-19. Jusqu'au 31 décembre 2020, la durée du travail pourra ainsi passer de 10 à 12 heures par jour, soit 60 heures par semaine, celle du travail de nuit de 8 à 12 heures, soit 44 heures par semaine, et le temps de repos entre deux journées de travail de 11 à 9 heures. Dans un contexte de hausse du chômage, il faudrait faire exactement le contraire, c'est-à-dire partager le travail, sous peine de se retrouver avec beaucoup plus que 6 millions de chômeurs : il faut donc supprimer ces dispositions.

**M. le rapporteur.** Je ne vais pas rouvrir le débat sur le partage du temps de travail et sur ses éventuels effets sur le chômage. L'amendement propose de mettre fin à la possibilité d'augmenter par voie d'ordonnance la durée du temps de travail dans certains secteurs d'activité « particulièrement nécessaires à la sécurité de la Nation ou à la continuité de la vie économique et sociale ». Les mesures concernées ont pour objectif de répondre à un éventuel surcroît d'activité dans certains secteurs très déterminés : elles visent donc non pas à faire sauter tous les verrous relatifs au temps de travail mais à leur permettre de s'adapter pendant un temps limité à une demande ponctuelle liée à la crise sanitaire.

Aucun décret d'application n'a pour l'instant été publié, aucun besoin spécifique n'ayant été identifié. Il faut maintenir cette disposition dans notre droit pour pouvoir faire face à un surcroît d'activité dans un des secteurs visés en raison de l'émergence soit d'une seconde vague soit d'un risque spécifique. Nous devons prévoir de tels événements et adapter les dispositifs afin d'être en mesure d'assurer la sécurité de la nation et des Français. Je suis défavorable à l'amendement.

**Mme Mathilde Panot.** Après des années d'assouplissement du code du travail, prétendument pour libérer les énergies mais en réalité pour augmenter le

chômage, il va pourtant falloir aborder la question du partage du travail, *a fortiori* puisque le Président de la République a déclaré que rien ne serait plus jamais comme avant.

D'autre part, vous parlez de certains secteurs mais ils n'ont pas été listés. Dans le secteur nucléaire, par exemple, la durée du travail est un enjeu de sécurité : en autorisant 60 heures de travail hebdomadaires, on court potentiellement à la catastrophe. Il faut donc partager le travail entre plusieurs personnes, ce qui permettra à la fois de faire baisser le chômage et d'assurer la sécurité des travailleurs et des travailleuses.

**M. Jérôme Lambert.** Imaginez-vous ce que représentent 60 heures de travail par semaine ? Je ne parle pas de nous, qui l'avons choisi et ne sommes pas payés au SMIC, mais de travailleurs soumis à des conditions qui ne sont pas les nôtres et pour lesquels ce serait une catastrophe. Je ne suis donc pas non plus favorable à cette augmentation, qui me paraît beaucoup trop ouverte. Je voterai donc cet amendement.

**M. Pierre Dharréville.** L'examen de ces ordonnances devrait pouvoir nous donner l'occasion de revenir sur les mauvaises décisions prises précédemment. Cette mesure, à laquelle nous nous étions déjà opposés, n'a pas démontré son utilité. En outre, l'un des non-dits de notre débat est que nous sommes déjà en train d'imaginer la suite, car les dispositions que nous adoptons vont servir d'impulsions et d'inflexions à l'organisation, demain, de notre pays. Mieux vaut donc redémarrer dans la bonne direction, ce qui ne passe en aucun cas par cette casse sociale, que vous pratiquiez déjà avant la survenue du virus.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement n° 11 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**Mme Mathilde Panot.** Il s'agit d'abroger l'ordonnance adaptant les règles de procédure pénale, qui permet de prolonger les gardes à vue sans l'intervention d'un magistrat, n'autorise l'assistance d'un avocat que par téléphone et allonge les délais maximaux de la détention provisoire. Le président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, Louis Boré, souligne à ce sujet que « *c'est la première fois depuis la loi des suspects de 1793 que l'on ordonne que des gens restent en prison sans l'intervention d'un juge* ».

Non seulement cette ordonnance bafoue les droits de la défense, mais elle autorise le maintien en détention de milliers d'individus sur le fondement d'une simple décision administrative, ce qui est totalement incohérent avec les mesures de réduction de peine et de sortie anticipée prises par le Gouvernement pour faire face à cette crise. Le taux d'occupation des maisons d'arrêt reste supérieur à 110 %, parfois même à 150 %, et il faut absolument faire baisser le nombre des incarcérations si nous voulons pouvoir assurer la sécurité sanitaire des personnes.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable à votre amendement qui abroge l'ordonnance du 25 mars portant adaptation des règles de procédure pénale, car celle-ci comporte des mesures essentielles, notamment pour permettre la continuité du fonctionnement des juridictions pénales dans des conditions permettant de limiter la diffusion du virus. Si les dérogations prévues ont pour objectif de permettre un fonctionnement dégradé de l'institution judiciaire, les juridictions peuvent toutefois privilégier le renvoi de l'affaire lorsque cela est possible. Le recours à la visioconférence est en outre préférable aux procédures exclusivement écrites. Cela s'accompagne, depuis le 11 mai, de la mise en place de plans de reprise d'activité dans chaque juridiction.

**M. Jérôme Lambert.** Il ne peut pas y avoir de fonctionnement dégradé de la justice. À nous de faire en sorte qu'il n'en soit jamais ainsi, y compris au prétexte d'une pandémie, car ce serait très grave. Je voterai donc amendement.

**M. le ministre.** Il n'est évidemment pas possible d'abroger l'ordonnance du 25 mars 2020, qui contient différentes dispositions permettant d'adapter la procédure pénale à la crise sanitaire, absolument indispensables au fonctionnement des juridictions pénales. Certaines de ces dispositions viennent, du reste, garantir les droits des justiciables, victimes et personnes poursuivies, comme celles suspendant les prescriptions, augmentant les délais de recours ou permettant des demandes par lettre recommandée ou par courriel. D'autres permettent de réduire la surpopulation carcérale en améliorant la gestion des établissements pénitentiaires et en facilitant la libération des condamnés en fin de peine.

Par ailleurs, en ce qui concerne les dispositions de l'ordonnance prévoyant la prolongation de plein droit des détentions provisoires, la loi de prorogation de l'état d'urgence, adoptée le 9 mai 2020, a mis fin à ce régime, avec un retour au droit commun à compter du 11 mai, en exigeant que ces prolongations résultent toujours d'une décision d'un juge ou d'une juridiction, ce qui paraît tout à fait équilibré pour permettre une sortie de crise aussi rapide que possible.

Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement n° 153 de Mme Agnès Firmin Le Bodo.*

**M. Paul Christophe.** Afin de rester cohérents avec les mesures votées dans le deuxième projet de loi de finances rectificative (PLFR), nous proposons de laisser la possibilité aux collectivités qui le souhaitent d'exonérer les entreprises de fiscalité locale, en y incluant la cotisation foncière des entreprises et pas uniquement la taxe locale sur la publicité extérieure, comme le prévoit l'ordonnance n° 2020-460.

**M. le rapporteur.** Votre amendement propose notamment de permettre aux collectivités territoriales d'octroyer des exonérations fiscales sur les impositions relatives à la fiscalité directe locale perçues à leur profit, pour l'année 2020. Ce type d'amendement relève plutôt d'une loi de finances. D'ailleurs des amendements

d'une portée similaire ont été rejetés lors de l'examen du deuxième PLFR 2020. En effet, cela pose un problème d'égalité entre les entreprises, les collectivités qui ont le plus de moyens pouvant plus facilement accorder des exonérations. Il a donc été préféré un plan de soutien national. Avis défavorable.

**M. le ministre.** Le Gouvernement est défavorable à cet amendement, d'abord parce qu'il relève plutôt d'un prochain PLFR, qui devrait permettre, de manière plus globale, d'objectiver les pertes de recettes des collectivités territoriales et d'y apporter une réponse ciblée et structurée ; ensuite et surtout parce qu'il n'est pas possible pour l'administration fiscale de tenir compte de délibérations de l'assiette adoptées en 2020 pour établir les rôles d'imposition directe locale pour 2020 ; enfin, les collectivités risquant d'être fortement affectées par des baisses de recettes fiscales, il convient d'abord de déterminer ces dernières précisément pour regarder quel est le périmètre.

Face à ces baisses de recettes fiscales, beaucoup de collectivités locales se retournent vers le Gouvernement, ce qui pose selon moi les limites de l'autonomie fiscale, laquelle doit s'entendre aussi bien à la hausse qu'à la baisse. C'est un débat éternel, mais il me semble qu'il serait plus opportun de regarder, avec les collectivités, l'ensemble des dispositifs, plutôt que de procéder par appartement. De nombreuses régions et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) vont s'engager, dans des dispositifs d'aide aux entreprises, de soutien aux artisans et aux commerçants. C'est dans ce cadre que nous devons examiner, dans le dialogue, les besoins et les demandes des uns et des autres.

**M. Pierre-Henri Dumont.** Monsieur le ministre, j'entends bien votre plaidoyer pour l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, mais il ne vous aura pas échappé que cette autonomie fiscale a quand même été mise à mal par le Gouvernement auquel vous appartenez. C'est ainsi que les collectivités locales ne peuvent pas modifier le taux de la taxe d'habitation. Sachant qu'elles ne peuvent pas non plus augmenter les impôts d'entreprises touchées par la crise, entendre un membre du Gouvernement parler d'autonomie fiscale est une vaste blague, et je trouve culotté que vous utilisiez cet argument pour rejeter l'amendement. Il me semble qu'il est plutôt cohérent avec l'action des collectivités territoriales, qui sont en première ligne face à cette crise sanitaire.

**M. Paul Christophe.** Ce texte de loi nous permettant de visiter beaucoup d'appartements, pourquoi pas un de plus, monsieur le ministre... ?

Par ailleurs, ce débat a tout son sens et je maintiens donc mon amendement, qui a le mérite de mettre la question de l'autonomie fiscale en exergue.

**M. M'jid El Guerrab.** Ce débat oppose deux conceptions de l'action publique, dont celle du Gouvernement, parisienne et centralisatrice. Or la crise a révélé combien l'État manquait d'agilité et à quel point il avait été défaillant. Je m'étonne donc qu'au lieu d'apprendre de nos erreurs, nous persistions à ignorer la liberté des territoires – je le dis au nom de mon groupe.

**M. le ministre.** Ne caricaturez pas mes propos : car j'essaie d'être précis. Je n'ai pas dit que je rejetais cet amendement au motif de l'autonomie fiscale mais j'ai bien dit qu'il posait le débat de façon intéressante.

Reconnaissons néanmoins que l'autonomie fiscale, c'est parfois des recettes en plus, parfois des recettes en moins. Mon expérience d' élu local me permet par ailleurs de dire que les moyens de l'État pour enfoncer des coins dans cette autonomie sont inépuisables et depuis longtemps... Ils justifient qu'on ait un jour un débat qui doit porter non seulement, dans une perspective globale, sur l'autonomie fiscale mais aussi sur l'autonomie financière – parlez-en avec les collectivités allemandes dont l'autonomie fiscale est moindre mais l'autonomie financière plus importante parce qu'elle est assise pour partie sur les impôts nationaux. Il ne me semble donc pas pertinent de s'arc-bouter sur un seul aspect des choses. Je maintiens qu'il faut avoir une approche globale et concertée, qui tienne compte des besoins de financement des collectivités. Je serai en tout cas ravi d'avoir le débat en séance.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 1<sup>er</sup> octies (nouveau) :** *Adaptation des règles de compétence au sein des fédérations des chasseurs*

*La commission examine l'amendement n° 174 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Le présent amendement inscrit dans la loi les compétences transférées aux conseils d'administration des fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs si leurs assemblées générales ne peuvent se tenir. Ils pourront ainsi, à titre exceptionnel, adopter leurs statuts, fixer les montants des cotisations annuelles dues par leurs adhérents, fixer enfin le montant de la contribution versée pour l'indemnisation et la prévention des dégâts de grand gibier.

Dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les comités des fonds départementaux d'indemnisation des dégâts de sanglier pourront, quant à eux, adopter leurs statuts à titre exceptionnel, en lieu et place de leurs assemblées générales.

*La commission adopte l'amendement.*

**Après l'article 1<sup>er</sup>**

*La commission est saisie de l'amendement n° 9 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**Mme Mathilde Panot.** Nous demandons à ce que soit mis en place un fonds d'indemnisation pour les victimes du covid-19, sachant que les personnes qui étaient en première ligne sont aussi celles les moins bien rémunérées et dont le travail est le moins reconnu. Il s'agit souvent de femmes ou de personnes que leur statut précaire expose davantage à la maladie. Il y a eu des remerciements, mais les

remerciements ne suffisent pas, et il faut assurer à ces personnes des conditions de réparation dignes. La solidarité nationale a le devoir de soutenir ces victimes.

**M. le rapporteur.** En préalable, je rappellerai mon argument de principe selon lequel, dans le contexte d'urgence, les demandes de rapport ne sont pas pertinentes.

Votre amendement soulève néanmoins une question qui nous préoccupe tous : la réparation de l'exposition au covid-19 pour les personnes ayant poursuivi leur activité depuis le début de l'épidémie. Des propositions ont été formulées pour concrétiser cette réparation. Je pense par exemple à la reconnaissance automatique du covid-19 comme maladie professionnelle, qui est aujourd'hui prévue pour les seuls soignants. Plusieurs partenaires sociaux – notamment la CFDT – ont proposé d'étendre cette reconnaissance automatique à l'ensemble des personnes ayant poursuivi leur activité et ont donc été confrontés à ce risque au quotidien, comme les caissiers ou les commerçants. Cette solution aurait le mérite de répondre à l'urgence, plutôt qu'un fonds d'indemnisation à créer de toute pièce. La discussion se poursuit aujourd'hui avec les partenaires sociaux pour parvenir à la meilleure solution.

Avis défavorable.

**M. le ministre.** Le principe d'une indemnisation des soignants victimes du covid 19 dans le cadre de leur activité professionnelle a été annoncé par le ministre des solidarités et de la santé. Les travaux sont actuellement en cours pour définir les modalités les plus adéquates de cette indemnisation et garantir à ses victimes, la mise en œuvre effective de cette annonce.

Au-delà des soignants, le périmètre des travailleurs qui pourraient être concernés par une reconnaissance de leur contamination commise dans un cadre professionnel est également à l'étude. Je peux vous assurer que l'ensemble des services sont mobilisés pour travailler sur cette question et prévoir un dispositif adapté. Il va de soi que nous reviendrons devant le Parlement pour présenter les solutions qui ont été envisagées.

Avis défavorable.

**M. Jérôme Lambert.** Le groupe Socialistes est favorable à la création d'un fonds d'indemnisation destiné à l'ensemble des personnes qui ont continué à travailler à l'extérieur et ont parfois eu à en subir les conséquences douloureuses en matière de santé ou de vie familiale. Je suis donc favorable à cet amendement, mais annonce d'ores et déjà que nous avons l'intention d'aller plus loin et de déposer une proposition de loi sur la création de ce fonds d'indemnisation.

**Mme Mathilde Panot.** Notre demande de rapport tient au fait que les règles de dépôt des amendements nous obligent à faire ainsi ; l'un de nos amendements, qui demandait la gratuité des frais funéraires, a, pour les mêmes raisons, été déclaré irrecevable.

Quant à ce fonds d'indemnisation, il est indispensable. Ces gens – des éboueurs, des agents de sécurité, des personnels de caisse –, qui ont accompli des tâches essentielles en étant parfois très mal protégés, ont, pour certains, perdu la vie. Nous devons être dignes d'eux.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement n° 86 de M. Ludovic Mendes.*

**M. Ludovic Mendes.** Il s'agit d'un amendement d'appel concernant le secteur de l'événementiel. Cela représente des milliers d'emplois en souffrance, non seulement à cause des fermetures administratives, mais parce qu'aucun de nos restaurateurs ou de nos artisans locaux n'aura à court terme de l'argent à dépenser dans une foire. C'est la raison pour laquelle je demande un rapport sur les moyens d'accompagner le secteur. Je lance également un appel aux différentes collectivités, pour qu'elles soutiennent les sociétés d'événementiel en procédant en amont à des réservations afin de leur procurer des fonds complémentaires.

**M. le rapporteur.** Le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé des mesures fortes pour aider le secteur de l'événementiel, sévèrement touché par la crise. Des mesures d'annulation de charges devraient en particulier être décidées. Ces mesures ont vocation à être précisées dans les jours et les semaines à venir, par le Gouvernement. Un rapport n'est donc pas nécessaire. Avis défavorable.

**M. le ministre.** Plusieurs mesures ont déjà été prises par le Gouvernement, qui s'appliquent au secteur de l'événementiel : activité partielle, fonds de solidarité, exonérations de cotisations sociales... La semaine dernière, le Président de la République a rappelé un certain nombre d'autres dispositions. D'autres dispositifs encore sont en cours de préparation par le Gouvernement, sur lesquels vous aurez à débattre, puisqu'ils auront probablement une traduction budgétaire. J'entends bien votre souci de préserver les acteurs du secteur pour qu'ils n'aient pas disparu lorsque la crise sera dernière nous.

Vous avez eu raison d'évoquer les collectivités locales, qui travaillent beaucoup avec les entreprises d'un secteur dont une large part des activités se développe à l'échelon territorial.

Je demande donc le retrait de cet amendement.

*L'amendement est retiré.*

**Article 2 :** *Habilitations diverses destinées à permettre l'entrée en vigueur rapide des mesures envisagées*

*La commission est saisie des amendements de suppression n° 6 de M. Jean-Luc Mélenchon et n° 124 de M. Pierre Dharréville.*

**Mme Mathilde Panot.** Nous sommes en désaccord complet avec la manière qu'a le Gouvernement d'envisager la démocratie par ordonnances, et en

particulier avec l'ordonnance relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées alimentaires.

La question agricole et alimentaire est cruciale dans le contexte de crise. Nous avons déjà demandé l'encadrement d'urgence des prix agricoles par l'instauration de prix planchers permettant aux agriculteurs de vivre dignement et facilitant la relocalisation de l'agriculture. Malgré la flambée des prix, qui fait craindre des émeutes de la faim, notamment en Seine-Saint-Denis, les agriculteurs – chez qui on dénombre un suicide par jour – ne perçoivent plus aujourd'hui que 7,5 centimes sur 1 euro de valeur alimentaire. Il est donc temps que l'État assume son rôle de régulateur.

**M. le rapporteur.** L'article 2 concerne des sujets très concrets, comme l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, les missions des volontaires internationaux, la gestion des fonds structurels européens, le fonctionnement des agences régionales de santé (ARS) ou l'application du seuil de revente à perte. Avis défavorable.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle examine l'amendement n° 60 de Mme Emmanuelle Ménard.*

**Mme Agnès Thill.** L'article 2 comprend des habilitations à prendre par ordonnances diverses mesures, dont l'entrée en vigueur est attendue d'ici à la fin de l'année. En d'autres termes, le Gouvernement souhaite se passer du travail du Parlement sur des sujets qui l'intéressent pourtant au plus haut point.

Le 1° reprend une disposition adoptée par le Sénat à l'occasion de l'examen en première lecture du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique. Le 2° permet de sécuriser les décisions d'affectation de volontaires internationaux en ambassade et le bon fonctionnement des services concernés à l'été 2020. Le 3° permet de prolonger la délégation de gestion de l'État aux régions d'un certain nombre de fonds européens au-delà de la période initialement fixée. Le 4° clarifie et complète l'article L. 1432-11 du code de la santé publique pour permettre la mise en place des nouvelles instances consultatives des personnels dans les ARS au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Le 5° prolonge pour trente mois les mesures prévues par 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.

Une telle éviction du Parlement sur des sujets aussi importants n'est pas légitime. S'il est normal d'agir rapidement en période d'état d'urgence sanitaire, ce n'est plus le cas lorsque ce dernier cesse. Il convient donc de faire strictement coïncider le recours aux ordonnances avec la période d'état d'urgence sanitaire afin qu'ensuite, nos institutions fonctionnent à nouveau normalement.

**M. le rapporteur.** La durée de l'habilitation à légiférer par ordonnances doit être certaine et arrêtée par la loi d'habilitation. L'état d'urgence sanitaire est

proclamé par le Gouvernement, qui en fixe le terme. L'amendement de Mme Ménard contrevient au régime des ordonnances prévu par l'article 38 de la Constitution. J'y suis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement n° 166 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de supprimer l'alinéa 2. Nous y reviendrons après l'article 2.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle passe ensuite à l'amendement n° 172 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de supprimer l'alinéa 3 relatif aux volontaires internationaux en administration (VIA). Nous y reviendrons également après l'article 2.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel n° 34 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement n° 61 de Mme Emmanuelle Ménard.*

**Mme Agnès Thill.** Les ARS sont parfois malheureusement déconnectées des besoins réels du territoire dont elles ont la charge : le maire de Béziers a récemment proposé à tout le personnel des crèches et des écoles de se faire tester pour qu'ils puissent tous retourner travailler sans crainte et sans risque pour eux ou pour les enfants. L'ARS et le préfet ont répondu négativement, arguant que le personnel des crèches et des écoles n'était pas « prioritaire ». Une telle réaction, ubuesque, n'est malheureusement pas isolée.

Le territoire sur lequel se trouve la circonscription de Mme Ménard souffre également d'un manque d'appareils d'imagerie par résonance magnétique. Cinq devaient lui être attribués. Mais l'ARS n'a donné son accord que pour quatre, alors que ces équipements sont indispensables pour diagnostiquer et soigner les patients.

Les ARS ne doivent plus décider seules de ce qui est bon ou non pour les territoires ; elles doivent le faire en concertation avec les maires, les présidents des EPCI et les directeurs des établissements de santé des territoires concernés. C'est l'objet de l'amendement.

**M. le rapporteur.** L'amendement est probablement d'appel : vous contestez les modalités de fonctionnement des ARS, et non l'habilitation relative aux missions de leurs comités d'agence et des conditions de travail. Cette habilitation est pourtant nécessaire pour créer ces nouveaux comités dans les meilleures conditions possibles, au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle passe à l'amendement n° 45 de M. Antoine Savignat.*

**M. Sébastien Huyghe.** L'amendement vise à supprimer l'alinéa 6, dont l'objectif est de prolonger l'application des 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. Le groupe Les Républicains dénonce la méthode du Gouvernement, qui vise à profiter de la crise sanitaire pour faire passer des mesures qui n'ont aucun caractère urgent, alors qu'elles mériteraient un débat de fond au sein de notre assemblée.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel n° 169 du rapporteur.*

*Puis elle en vient à l'amendement n° 49 de M. Julien Dive.*

**M. Stéphane Viry.** Cette crise sanitaire a fait perdre aux petites entreprises alimentaires agricoles jusqu'à 50 % de leur chiffre d'affaires. Le rapport de la commission d'enquête sur la situation et les pratiques de la grande distribution et de leurs groupements dans leurs relations commerciales avec les fournisseurs soulignait déjà que les ventes de produits saisonniers diminuent fortement dès lors que ces derniers ne sont pas vendus en promotion. La crise sanitaire a aggravé la situation. En conséquence, l'amendement vise à faciliter l'écoulement des produits saisonniers qui n'ont pas trouvé de débouchés durant la présente crise.

**M. le rapporteur.** Cette précision est intéressante et j'en partage les objectifs. Mais il faudrait attendre les conclusions du rapport qui sera remis avant le 1<sup>er</sup> octobre 2020 au Parlement avant de prévoir de telles modifications. Avis défavorable.

**M. le ministre.** La rédaction proposée dans le projet de loi laisse une possibilité assez large de modifier les dispositions actuelles concernant l'encadrement en volume des promotions en fonction des conclusions du rapport d'experts qui sera remis le 1<sup>er</sup> octobre, ainsi que des résultats des consultations menées auprès des acteurs économiques d'ici à cette date. Il est donc prématuré, et sans doute un peu restrictif, d'apporter d'ores et déjà de telles modifications. Je vous demanderai de bien vouloir retirer votre amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement n° 48 de Julien Dive.*

**M. Stéphane Viry.** Monsieur le ministre, je note que vous êtes plutôt ouvert à l'esprit de l'amendement précédent, même s'il vous semble prématuré. Avec le rapporteur, vous évoquez le rapport attendu avant le 1<sup>er</sup> octobre.

L'alinéa 6 du présent article prévoit un report de la fin de l'expérimentation. L'amendement vise à s'assurer que le Gouvernement remettra bien au Parlement un rapport comprenant des éléments relatifs à cette expérimentation avant le 1<sup>er</sup> octobre prochain.

**M. le rapporteur.** La remise d'un rapport avant le 1<sup>er</sup> octobre est déjà prévue ; le Gouvernement pourra nous le confirmer. À ma connaissance, il n'envisage pas de modifier l'ordonnance sur ce point. Votre amendement me paraît donc satisfait et je vous propose de le retirer. Sinon, j'y serai défavorable.

**M. le ministre.** La remise du rapport est bien prévue au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre. L'habilitation au titre de la présente ordonnance, pour six mois – et donc jusqu'en novembre – nous permettra en outre de tenir compte des conclusions du rapport.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement n° 31 de M. Antoine Savignat.*

**M. Sébastien Huyghe.** Il s'agit de supprimer l'alinéa 7, échelon supplémentaire dans la négation du rôle du Parlement puisque, dans le cadre de l'habilitation, il autorise le Gouvernement à s'affranchir de dispositions législatives relatives à la consultation obligatoire de certaines personnes ou de certains organismes avant de prendre ses ordonnances. La crise sanitaire n'interdit pas de consulter les organismes qui doivent l'être, par visioconférence si besoin !

**M. le rapporteur.** La dispense se justifie par l'urgence. Pour reprendre les termes de l'avis du Conseil d'État, elle correspond à « *un choix d'opportunité qui reste justifié par les circonstances présentes* ». La dispense de consultation obligatoire ne signifie toutefois pas que les interlocuteurs habituels et privilégiés – comme la CNNCEFP, déjà évoqué – ne seront pas entendus. Je suis défavorable à cet amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 2 modifié.*

**Article 2 bis (nouveau) :** *Élargissement des missions des volontaires internationaux en administration*

*La commission examine l'amendement n° 173 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de mise en cohérence relatif aux VIA après la suppression de l'habilitation.

*La commission adopte l'amendement.*

**Article 2 ter (nouveau) :** *Harmonisation du traitement des demandes d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français*

*La commission en vient à l'amendement n° 165 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit ici d'une disposition relative à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

**M. le ministre.** Mon avis sera, évidemment, favorable. Certes, la disposition n'est pas directement liée à la situation sanitaire mais nous avons besoin d'un véhicule législatif car certaines victimes des essais nucléaires ne peuvent pas être indemnisées. Or, le calendrier parlementaire a été bousculé par la crise sanitaire et ne nous a pas encore permis de sécuriser le dispositif.

L'amendement vise à préciser les conditions temporelles d'application de l'article 232 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, afin de pallier l'absence de dispositions transitoires relevée par une récente décision du Conseil d'État et de réserver l'indemnisation aux cas dans lesquels l'exposition à la radioactivité est anormalement élevée, quelle que soit la date de dépôt des demandes d'indemnisation devant le comité d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires (CIVEN), y compris si elle est intervenue avant la publication de la loi du 28 décembre 2018. Cela garantira l'égalité de traitement des demandes soumises à l'examen du CIVEN, comme des requêtes en cours devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

**M. le rapporteur.** La disposition avait déjà été adoptée par le Sénat, mais la crise sanitaire a stoppé le processus législatif et le Conseil d'État plaide pour cette clarification.

**M. Pierre Dharréville.** Je vous fais part de notre première réaction, en l'occurrence celle de Moetai Brotherson, député de la Polynésie française. Il rappelle le combat pour la vérité et la réparation, mené afin de soulager les victimes et pour écrire l'histoire de la Polynésie. Ce combat a connu un tournant en 2010 avec l'adoption de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, dite « Morin ». Mais les demandes d'indemnisation des victimes ont alors été massivement rejetées. Ce n'est qu'en 2017 que la loi du 28 février, de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (« EROM »), a donné raison aux associations et levé les barrières juridiques. En 2018, le Gouvernement a déjà introduit un cavalier législatif pour restreindre les indemnisations lors de l'examen au Sénat du projet de loi de finances. Le 27 janvier 2020, le Conseil d'État a statué : les nouvelles restrictions ne s'appliquent qu'aux demandes d'indemnisation postérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Les critères prévus par la loi « EROM » continuent de s'appliquer aux demandes antérieures.

Si vous souhaitez remettre en cause cette décision du Conseil d'État, nous y sommes opposés, d'autant que cela n'a pas sa place dans ce projet de loi. Si vous voulez légiférer sur le sujet, faites une loi !

**M. M'jid El Guerrab.** Ce cavalier législatif ne passera sans doute pas l'examen du Conseil constitutionnel, s'il est saisi...

**M. le rapporteur.** Il ne s'agit pas d'un cavalier législatif. Nous nous conformons à l'avis du Conseil d'État, et il y a urgence : la disposition, débattue au

Sénat, devait l'être à l'Assemblée nationale, mais le calendrier législatif a été interrompu par la crise sanitaire. Or les victimes attendent des réponses.

**M. Jean-Charles Larsonneur.** Je suis en contact avec de nombreuses associations de victimes et vous confirme que l'adoption d'une telle disposition est urgente pour les victimes des essais au Sahara ou en Polynésie française entre 1960 et 1998, leurs familles, parfois leurs descendants. La loi « EROM » a constitué une avancée en supprimant la notion de « risque négligeable », fortement contestée à l'époque. Il est urgent de mettre rapidement fin à la différence de traitement, difficilement justifiable, entre les demandeurs en fonction de la date de dépôt de leur dossier d'indemnisation.

**M. Pierre Dharréville.** Bien sûr, il s'agit d'une question nationale, qui ne concerne pas uniquement les habitants des zones concernées, mais les députés de ces territoires s'émeuvent de ne pouvoir participer à nos débats. Certes, je me suis fait leur porte-parole, mais je conclurai par les mots de mon collègue : « *la vie des Polynésiens vaut mieux que cela* ».

*La commission adopte l'amendement.*

### **Article 3 : Centralisation des trésoreries publiques**

*La commission examine les amendements de suppression n° 14 de M. Jean-Luc Mélenchon, n° 19 de M. Paul Christophe, n° 44 de M. Antoine Savignat, n° 67 de M. Fabien Di Filippo, n° 122 de M. M'jid El Guerrab et n° 125 de M. Pierre Dharréville.*

**Mme Mathilde Panot.** Il s'agit à nouveau d'une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnances concernant la centralisation des trésoreries des organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public. On croirait que nous, députés, n'aimons pas légiférer... Il serait indigne de notre démocratie de voter une disposition aussi vague qui, en outre, nous inquiète car elle pourrait potentiellement aboutir à de nouvelles suppressions de postes.

**M. Paul Christophe.** Lors de la discussion générale, je m'étais déjà interrogé sur la portée de cette habilitation. Les collectivités et organismes non assujettis à cette obligation sont inquiets car ces nouvelles dispositions pourraient nuire à la fluidité alors qu'ils ont précisément besoin d'être très réactifs en ce moment. C'est pourquoi je souhaite la suppression de l'article 3, dans l'attente des explications que M. Fesneau ne manquera sans doute pas de nous apporter.

**M. Antoine Savignat.** Je défendrai simultanément les amendements n° 44 et n° 67. Dans sa rédaction actuelle, l'article 3 constitue un *casus belli* car il met à mal tous les organismes chargés d'une mission de service public : les caisses de retraite et les mutuelles dont la trésorerie pourrait se retrouver entre les mains de l'État, et sur les comptes du Trésor, mais aussi les associations chargées d'une mission de service public, notamment les caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) qui gèrent l'aide juridictionnelle et financent les ordres des

avocats. Nous ne pouvons que soutenir un amendement de suppression car, sous couvert d'état d'urgence, l'habilitation fait peser une épée de Damoclès pendant douze mois, durée de l'habilitation, sur la tête de tous les organismes.

**M. M'jid El Guerrab.** L'article 3 nous interpelle. Par son caractère très général, il a de potentielles conséquences pour de nombreuses structures assurant des missions de service public. Nous tenons donc à relayer les inquiétudes de l'Association des maires de France, des collectivités territoriales, des établissements publics et des structures associatives.

Cet article habilite le Gouvernement à agir par ordonnance pour permettre au Trésor de récupérer toutes les disponibilités des personnes morales gérant des fonds publics : ainsi, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, dont l'ouverture d'un compte bancaire pour leurs régies d'avances et de recettes est motivée par des contraintes liées à l'implantation géographique ou à la sécurité des fonds et des personnes, seraient désormais contraints de déposer leurs fonds au Trésor. Cela pourrait nuire au bon fonctionnement de ces entités en rigidifiant leurs propres mouvements et besoins de trésorerie au profit de l'État. Cette mesure est disproportionnée, au détriment des activités courantes et limitées des communes.

Notre collègue Charles de Courson estime que vous pourriez ainsi récupérer 10 milliards d'euros, dont 3 milliards en provenance des CARPA. Le confirmez-vous ? Disposez-vous d'une liste détaillée des organismes concernés ? Cela ne pose-t-il pas un problème constitutionnel ?

**M. Pierre Dharréville.** Pour les mêmes raisons, nous contestons cet article. L'article 26 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) oblige déjà les collectivités territoriales à mettre à disposition tous les fonds dont elles disposent sur un compte du Trésor, sauf exceptions et après accord du ministre du budget, comme c'est le cas pour les régies d'avances et de recettes. Il n'est pas opportun de revenir sur ces exceptions limitatives.

L'extension du champ d'application aux personnes morales, publiques ou privées, semble excessivement large et peu précise. Pourriez-vous nous transmettre la liste des organismes visés ?

Ce dispositif ne permettra-t-il pas à l'État de se financer sur les réserves de certaines professions – comme les avocats ou d'autres professions libérales – sur celles de l'AGIRC-ARRCO ou grâce aux disponibilités de certaines fédérations sportives ? C'est difficilement concevable. Quelle est la légitimité d'une telle décision ? Pouvez-vous démontrer le besoin impérieux pour l'État de disposer de ces liquidités ? Comment le législateur contrôlera-t-il leur utilisation ?

En conclusion, cet article soulève de nombreuses interrogations. Nous ne pouvons donc pas vous autoriser à légiférer par ordonnance : nous ne voudrions pas que vous preniez de mauvaises habitudes !

**M. le rapporteur.** Je suis défavorable à vos amendements.

Les organismes concernés ne perdront pas leur trésorerie. Celle-ci sera simplement centralisée sur le compte unique du Trésor, comme c'est déjà le cas pour les collectivités territoriales. Il ne s'agit donc pas d'un prélèvement sur fonds de roulement. Le délai d'habilitation de douze mois, raisonnable, permettra d'ouvrir une période de concertation pour déterminer les modalités de rapatriement de la trésorerie. La centralisation des trésoreries publiques est de bonne politique. Elle a été recommandée par la Cour des comptes dans son rapport public de 2009. Elle permet de réduire le besoin de financement de l'État.

Monsieur Christophe, les collectivités territoriales ne sont pas concernées car elles sont déjà correspondants du Trésor. Monsieur Savignat, les caisses de retraite et les CARPA sont hors du champ de l'habilitation. Messieurs El Guerrab et Dharréville, je laisse le Gouvernement vous répondre.

**M. le ministre.** La mutualisation des trésoreries publiques est le fait de déposer sur un seul compte toutes les disponibilités. Si une entité publique met sa trésorerie sur un compte particulier, auprès d'une banque, elle doit emprunter pour assurer l'équilibre à chaque fois que le solde est négatif. La mutualisation est un moyen de contenir l'endettement. On estime à 200 milliards d'euros l'économie réalisée en la matière depuis que cette procédure est suivie – elle n'est pas nouvelle, en effet.

Il ne s'agit en aucun cas d'un moyen de supprimer des postes de comptables : c'est au contraire leur présence auprès des entités publiques concernées qui permet la centralisation.

Celle-ci ne constitue pas une appropriation des réserves. L'État sert de teneur de comptes, comme le ferait une banque, laquelle n'est pas propriétaire des fonds des déposants. L'État n'a aucune liberté sur les mouvements de fonds décidés par les déposants, par exemple les collectivités locales, déjà concernées. Il faut distinguer le dépôt et la propriété : les fonds sont et restent la propriété des déposants. Je me réjouis que M. Dharréville défende, comme nous tous, le principe de la propriété, qui est inscrit dans la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen.

Environ 130 milliards d'euros sont déjà concernés par l'obligation de dépôt. Quelques milliards d'euros supplémentaires le seront dans le cadre du nouveau dispositif.

Il y aura un recensement des organismes qui devraient normalement entrer dans le champ du décret de novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (« GBCP ») mais qui bénéficient, en vertu de la loi ou d'un décret autonome, d'une dérogation. Il s'agit de toiletter le dispositif tout en continuant à octroyer des dérogations lorsque l'État n'est pas en mesure de fournir à l'entité concernée le service bancaire nécessaire.

Afin de rassurer un certain nombre d'entre vous, je précise que le Gouvernement ne souhaite pas détenir les disponibilités de la caisse de retraite des

avocats et des fédérations sportives. Au-delà de ces acteurs, le Gouvernement ne peut pas commencer à établir une liste alors qu'il a besoin de réaliser un travail sur la faisabilité, dans le cadre d'un dialogue avec les entités potentiellement concernées.

Enfin, la centralisation des trésoreries prendra un peu de temps – le Gouvernement souhaite une concertation en amont.

J'émet un avis défavorable aux amendements.

**M. Jérôme Lambert.** Compte tenu de la situation, je comprends qu'il soit utile qu'un maximum de fonds puisse être géré par l'État : cela permettra de réduire le taux d'endettement public, peut-être d'une manière significative. Néanmoins, je pourrais vous donner d'autres pistes pour arriver à ce résultat, à commencer par une meilleure justice fiscale, notamment grâce à l'impôt de solidarité sur la fortune. Je suis satisfait que les caisses de retraite – toutes, si je comprends bien – soit exclues du dispositif, mais la question ne s'arrête pas là. Les CARPA seront-elles aussi exclues ? Il s'agit d'un mécanisme très particulier : si les CARPA ne gèrent plus leurs fonds, tout le système s'effondrerait, ce qui poserait d'immenses difficultés.

**M. Stéphane Viry.** Il y a manifestement une forme de précipitation sur ce sujet important. Nous avons besoin de savoir précisément ce qu'il en est. Je crois comprendre que vous faites une distinction entre la propriété des disponibilités, que vous laisseriez, et leur jouissance. C'est peut-être un élément de réponse, mais il faudrait être plus clair sur ce sujet.

Vous dites que nous saurons dans quelque temps qui sera concrètement concerné. Personne n'est dupe. Bien que l'organisation actuelle fonctionne bien depuis des décennies, et qu'elle permette notamment de financer l'aide juridictionnelle dans le cadre des CARPA, vous souhaitez une remise à plat. Je suis persuadé que cela fait des années que c'est dans la tête de certains à Bercy. Vous prenez prétexte de l'état d'urgence pour essayer de faire passer cette mesure à la hussarde, ce qui me déplaît. Tant que nous n'aurons pas une connaissance précise du périmètre concerné, nous ne pourrons pas vous donner un blanc-seing. Vous allez réduire à néant une structuration qui s'est faite au fil du temps et qui fonctionne.

**M. Antoine Savignat.** Vous vous êtes voulu rassurant en nous disant qu'il s'agit seulement d'une centralisation de la trésorerie, mais je ne suis pas sûr que cela rassure ceux qui sont visés – d'autant qu'on ne sait pas encore qui est concerné, puisque vous n'êtes pas en mesure de le préciser. Vous savez, comme moi, que l'écureuil aime bien avoir ses noisettes dans son nid plutôt que chez le voisin...

Le champ d'application potentiel de cette disposition est énorme : sa rédaction couvre à peu près l'ensemble des acteurs de notre société – des institutions, des associations ou encore des entreprises chargées d'une mission de service public. C'est vraiment trop confus. Nous maintenons donc les amendements de suppression.

**M. M'jid El Guerrab.** Vous avez de la chance que ce soit moi qui représente mon groupe dans cette commission et non Charles de Courson : vous auriez passé un très mauvais quart d'heure... – j'ai échangé avec lui au moins une dizaine de fois. Sa connaissance des questions de comptabilité publique, reconnue par toutes et tous, lui permettrait de dire qu'une telle disposition date du régime de Vichy – tout avait été centralisé en 1941.

Cela sent un coup fourré de la part de Bercy. Tout le monde est inquiet, surtout après ce que vous avez dit : cela représenterait quelques milliards d'euros, mais vous ne savez pas précisément quels sont les organismes concernés. On ne sait pas de quoi ce monstre va accoucher.

Les dépôts de trésorerie sont rémunérés, notamment ceux des avocats auprès de la Caisse des dépôts. Qu'en sera-t-il demain ?

**M. le ministre.** J'aurais également eu de la chance si Charles de Courson avait été là...

Il ne faut pas nourrir l'idée qu'il y aurait des complots. Ils n'existent pas. Je sais qu'on a tout dit une fois qu'on a parlé de Bercy : il est facile de taper sur cette administration – par ailleurs assez efficace...

Si nous sommes dans cette situation, c'est parce que le Gouvernement a fait le choix de répondre dans l'urgence à la crise par de l'endettement.

Le dispositif prévu n'organise pas une spoliation. Il est balisé et connu : il existe depuis vingt ans pour les dépôts des collectivités locales. Lorsque la LOLF a été adoptée, nous avions très peur que l'État ponctionne les dépôts des collectivités, mais cela ne s'est jamais produit, et les disponibilités ont toujours été au rendez-vous. On sait gérer les flux dans l'administration que vous avez citée. Il ne faut pas se faire peur avec des choses qui n'existent pas.

Vous dites que le périmètre est flou. On ne le connaît pas encore, c'est vrai, mais je vous ai donné des balises au sujet des montants et des acteurs qui pourraient ne pas être concernés. Si je connaissais tous ceux qui le seront, ce ne serait pas une simple habilitation que nous vous demanderions. Nous avons besoin de regarder, en reprenant le décret initial, qui devrait entrer dans le périmètre. Il n'y a ni flou ni loup : nous avons seulement besoin de travailler avec ceux qui seront éventuellement concernés.

Par ailleurs, je le répète : il n'y aura pas de spoliation. Le droit de propriété, de nature constitutionnelle, sera respecté. Quand bien même l'idée d'une spoliation nous viendrait – à nous ou à Bercy, bien sûr – ce serait impossible.

Ne surjouons pas la peur. La vraie difficulté est celle de la crise. Il faut trouver des financements sur les marchés et adopter des mécanismes aussi fluides que possible. C'est ce que ce dispositif tend à faire – ni plus, ni moins. Ce sera marginal par rapport à ce qui existe depuis des années.

Les gouvernements qui se sont succédé sous les présidences de Jacques Chirac, de Nicolas Sarkozy et de François Hollande ont travaillé en utilisant cette mesure sans que personne ait été spolié à ma connaissance. Nous allons continuer à appliquer le dispositif en l'affinant.

Pourquoi demandons-nous douze mois ? Cela permettra de dialoguer avec les acteurs.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement n° 103 de M. Pierre Dharréville.*

*Elle examine ensuite l'amendement n° 64 de Mme Emmanuelle Ménard.*

**Mme Agnès Thill.** L'article 3 vise à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi, des mesures relevant du domaine de la loi afin d'améliorer la gestion de la trésorerie de l'État.

Le Gouvernement est responsable devant le Parlement, notamment s'agissant de la gestion de la trésorerie de l'État. Il ne serait pas logique que nous nous dépossédions de notre pouvoir de contrôle en la matière alors que la France entre dans une période de crise économique sans comparaison depuis la Seconde Guerre mondiale. L'expertise des parlementaires est indispensable. Si la volonté d'agir rapidement est tout à fait légitime en période d'état d'urgence sanitaire, ce n'est plus le cas dès lors qu'elle cesse : il convient de faire coïncider strictement le recours aux ordonnances avec la période de l'état d'urgence sanitaire, afin que nos institutions puissent à nouveau fonctionner normalement.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. En ce qui concerne le contrôle exercé par le Parlement, j'ai déposé un amendement, après l'article 4, qui permettra de renforcer nos pouvoirs.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie des amendements identiques n° 21 de Mme Emmanuelle Anthoine, n° 23 de M. Paul Christophe, n° 82 de M. Daniel Fasquelle, n° 117 de Mme Cécile Untermaier, n° 120 de M. M'jid El Guerrab et n° 149 de Mme Agnès Thill.*

**M. Sébastien Huyghe.** Je vais défendre en même temps les amendements n° 21 et n° 82. Il faudrait au moins restreindre le champ des organismes qui pourraient être concernés par l'article 3 en excluant ceux dont les disponibilités sont majoritairement issues de cotisations de personnes privées. Le dispositif ne s'appliquerait qu'aux organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public régis par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Cela permettrait de limiter les dégâts, si je puis m'exprimer ainsi.

**M. Paul Christophe.** Je sais bien, monsieur le rapporteur, que les collectivités territoriales ont des comptes de dépôt au Trésor. Je pensais aux régies de recettes, qui peuvent y échapper pour disposer de beaucoup plus de souplesse.

**M. Jérôme Lambert.** J'aimerais avoir une réponse précise en ce qui concerne les CARPA. Seront-elles ou non concernées ?

**M. M'jid El Guerrab.** Mon amendement s'applique notamment au Conseil national des barreaux. Votre réponse, monsieur le ministre, est-elle ferme ?

**Mme Agnès Thill.** L'amendement n° 149 vise également à circonscrire le champ de l'habilitation aux seuls organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public régis par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

**M. le rapporteur.** Tout d'abord, les acteurs définis à l'article 1<sup>er</sup> du décret « GBCP » sont tenus par son article 47 de déposer leurs fonds sur le compte du Trésor. Restreindre le champ de l'habilitation à ces acteurs reviendrait à la vider de sa substance. Il y a aussi une difficulté législative, car vous feriez dépendre le contenu de l'habilitation de celui d'un décret : le champ de l'habilitation ne serait pas fixé par le législateur car le Gouvernement a la main sur ce décret. Il conviendrait de retravailler vos amendements en vue de la séance publique. Enfin, beaucoup d'organismes sont financés par des cotisations assises sur des personnes privées. Exclure ces organismes réduirait trop le champ de l'habilitation. Par conséquent, avis défavorable.

**M. le ministre.** Les CARPA n'entrent pas dans le champ de l'habilitation, monsieur Lambert. Je persiste et signe. Cette question ne me paraît pas devoir susciter plus de polémiques et d'inquiétudes que cela.

*La commission rejette ces amendements.*

*Elle examine ensuite l'amendement n° 38 de M. Antoine Savignat.*

**M. Antoine Savignat.** Dans le même esprit, afin de graver dans le marbre les déclarations du ministre et du rapporteur, mon amendement tend à préciser que seront exclus les organismes gérant un régime de retraite ou détenant des fonds pour le compte de tiers. Ce serait rassurant.

J'ai bien entendu ce que vous avez dit à propos de la disponibilité de la trésorerie, qui serait garantie. Néanmoins, son placement permet à ces organismes de financer leur activité. En cas de dépôt auprès du Trésor, j'ai des doutes quant au versement d'une rémunération. On risque de mettre à mal l'ensemble des activités et l'équilibre financier de ces acteurs.

**M. le rapporteur.** L'article 3 ne s'appliquera pas aux régimes de sécurité sociale et aux caisses gérant des fonds pour le compte de tiers. Cette lecture m'a été confirmée lors de mes échanges avec le Gouvernement. Votre demande est donc

pleinement satisfaite. Par ailleurs, la rédaction de l'amendement n'est pas totalement opérationnelle : le champ de l'exclusion ne serait pas clairement circonscrit, faute de définition précise des organismes gérant des sommes pour le compte de tiers. Je vous propose de retirer votre amendement ; à défaut, j'émettrais un avis défavorable. Si une clarification devait être apportée en séance, à la faveur d'une réaction plus précise, je n'y serais pas opposé, sur le fond.

**M. le ministre.** Je vois bien ce que vous voulez dire s'agissant des caisses de retraite, et je suis d'accord – c'est ce que nous prévoyons. Il me semble néanmoins que la rédaction de l'amendement est trop floue, comme vient de le dire le rapporteur. J'aimerais mieux que l'on en rediscute en séance publique. Par conséquent, avis défavorable.

J'ajoute qu'il faut bien distinguer la question du placement des disponibilités et celle de la trésorerie. Ce que nous visons est le dernier point. Je suppose que nous y reviendrons en séance publique, mais j'en parle dès maintenant pour essayer d'apaiser des craintes qui ne me paraissent pas fondées.

**M. Antoine Savignat.** Je clarifierai l'amendement en vue de la séance publique, mais je vais le maintenir – cela permettra de ne pas l'oublier.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 3 sans modification.*

**Article 4 :** *Habilitations pour la mise en œuvre de mesures nécessitées par le retrait britannique de l'Union européenne*

*La commission est saisie de l'amendement de suppression n° 126 de M. Pierre Dharréville.*

**M. Pierre Dharréville.** Nous considérons qu'il n'y a pas davantage besoin de légiférer par ordonnances au sujet du Brexit que sur les autres points. Le contraire n'a pas été démontré, mais le débat nous éclairera peut-être. La ministre pourrait saisir cette occasion pour nous dire ce qu'elle a précisément en tête et ce qui justifie de procéder par ordonnances, sans que le débat nécessaire ait lieu à l'Assemblée nationale.

**M. le rapporteur.** Vous proposez de supprimer une habilitation qui permettra de prendre en compte la fin de la période de transition dans les domaines économiques – il s'agit en particulier du tunnel sous la Manche, du transfert de matériel de défense, des contrats d'assurance et des placements financiers. Les incertitudes pesant sur l'issue de la négociation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, quant à la date et à la substance d'un accord de partenariat, sur les décisions de nature législative que pourrait prendre l'Union européenne au vu de l'état des négociations et sur l'adaptation du traité de Cantorbéry rendent indispensable une habilitation à prendre des ordonnances pour assurer la protection des intérêts de la France en ce qui concerne les exportations d'armements et

d'équipements spatiaux, les personnes ayant une couverture assurantielle fournie par une entité britannique et les épargnants ayant investi dans des placements collectifs ou des plans d'épargne en actions contenant des titres britanniques. Par ailleurs, le II de l'article 4 permettra de définir en droit français la situation des résidents et des travailleurs britanniques, afin qu'ils puissent mener à bien leurs activités professionnelles à l'issue de la période de transition, lorsque le droit européen ne pourra plus leur être appliqué. Par conséquent, avis défavorable à l'amendement.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes.** S'il y a un domaine dans lequel nous avons besoin de recourir à une ordonnance, c'est bien celui du Brexit. Nous sommes, par définition, dans une situation d'incertitude. Michel Barnier mène, au nom des Vingt-sept et de la Commission européenne, une négociation difficile. On dit souvent que gouverner c'est prévoir, mais c'est aussi anticiper. Ce projet de loi nous permettra, à la fin de la période de transition, dont nous ne connaissons pas la date, de prendre les mesures qui s'imposent pour protéger les intérêts des Français dans quatre domaines bien définis – le tunnel sous la Manche, le transfert d'armements et d'outils spatiaux, les produits d'investissement et les assurances vie.

Je n'ai pas d'agenda caché. Je ne suis pas en mesure de vous dire quand il faudra prendre des dispositions et ce qu'elles devront être précisément, mais nous avons identifié des trous dans la raquette potentiels. Nous avons besoin de pouvoir agir pour protéger les intérêts des Français, notamment financiers, pour assurer la sécurité ferroviaire et pour permettre à certains acteurs de continuer leurs activités. J'é mets donc un avis défavorable à l'amendement.

Je précise que nous ne sommes pas en train de préjuger que les négociations vont échouer. Cet article concerne des domaines où nous pensons, néanmoins, qu'il y a de grands risques de ne pas aboutir, dans le cadre de la négociation, aux dispositions nécessaires pour protéger les intérêts de nos concitoyens.

**M. Alexandre Holroyd.** Je vous rejoins sur la nécessité de prendre des ordonnances pour ces sujets. Il y a déjà eu une loi d'habilitation pour une partie d'entre eux. L'intégralité des groupes s'étaient accordés à l'époque sur le besoin de légiférer par ordonnances, et ce besoin est toujours là.

Je suis un peu perplexe, en revanche, sur la durée de l'habilitation, qui serait de trente mois. L'an dernier, alors que toutes les questions actuelles se posaient déjà et qu'il existait des incertitudes supplémentaires, nous étions arrivés à la conclusion qu'une durée de douze mois était suffisante. Du reste, le Gouvernement avait initialement prévu de demander vingt-quatre mois. La logique suivie me surprend, d'autant que l'étude d'impact suggère que les ordonnances ont notamment vocation à traiter des sujets « post-sortie » du Royaume-Uni en l'absence d'accord. Le raisonnement consistant à se caler sur la durée maximale de la transition ne tient donc pas.

Sans vouloir ouvrir un débat sur ce point, je rappelle que des dispositions visant à ce que la période de transition ne soit pas étendue sont inscrites dans la loi britannique – pour qu’il en soit autrement, il faudrait changer la loi avant le 30 juin prochain. Ni le Premier ministre ni le chef de l’opposition – ce dernier l’a confirmé ce matin dans la presse – n’ont l’intention de demander une extension.

Vous souhaitez dessaisir le Parlement de ses prérogatives pendant deux ans et demi. Je trouve pour l’instant que ce n’est pas justifié – mais vous nous donnerez peut-être des explications supplémentaires.

**M. Jérôme Lambert.** J’ai déjà évoqué l’incongruité d’une habilitation de trente mois. Où est l’urgence avec un tel délai ? Dans la situation d’incertitude que nous connaissons, légiférer par ordonnance place le Parlement en deuxième ligne. Les parlementaires français doivent au contraire pleinement jouer leur rôle pour transmettre à leurs homologues britanniques la volonté du peuple français.

**M. Pierre-Henri Dumont.** Le Parlement serait même en troisième ligne, derrière la Commission européenne et le Gouvernement. Et avec cette durée démesurée de trente mois, il est complètement dessaisi.

En outre, quel est le lien entre cette demande d’habilitation et ce projet de loi intitulé « Diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l’épidémie de covid-19 » ? Certes, il y a sans doute des « trous dans la raquette » mais vous utilisez le mauvais véhicule législatif. Votre message sur le Brexit est brouillé, et vous privez le Parlement d’une partie de son pouvoir de contrôle et d’orientation des décisions futures.

**Mme la secrétaire d’État.** Le droit européen prévoit la possibilité, sous certaines conditions, de prolonger la période de transition jusqu’à la fin 2022. Dès lors, il serait pour le moins baroque que je sois obligée de vous demander de proroger l’habilitation dans quelques mois.

Il nous a semblé important de dresser la liste des sujets dans lesquels des mesures doivent être prises pour protéger potentiellement les intérêts français et permettre de poursuivre certaines activités, afin de ne pas dépendre d’un calendrier déterminé par les lois britanniques.

Avec cette habilitation, le Gouvernement n’aura pas à revenir devant vous pour ajouter d’autres sujets avant le terme de la période de transition, c’est un gage de transparence, de cohérence et de stabilité.

Il était prévu de traiter de ces sujets dans un autre projet de loi, qui ne peut être discuté en raison des contraintes imposées par l’épidémie. Nous insérons donc ces dispositions dans le présent texte, et comme le Conseil d’État le recommande, nous sommes favorables à une modification de son titre.

**M. Pierre Dharréville.** Nous avons toujours plaisir à vous entendre ; que le Gouvernement revienne demander la prorogation de l’habilitation fait partie de

l'exercice démocratique pour lequel nous sommes élus. Cela laisserait en outre le temps au Parlement de jouer tout son rôle et de délibérer de manière plus approfondie.

Le problème ne tient pas au titre de ce projet de loi, mais à son contenu. Si des mesures d'urgence sont requises, il est justifié de réunir le Parlement dans ces conditions. Sinon, nous pouvons attendre que la situation soit plus acceptable.

**Mme la secrétaire d'État.** Prenons l'exemple des épargnants français qui détiennent des titres financiers britanniques. Ils risquent de perdre de l'argent en cas de Brexit sans accord au 31 décembre 2020, alors qu'ils n'en sont pas responsables. Il est utile de prévoir dès à présent les dispositions permettant de rassurer chacun dans cette hypothèse. Et si les Britanniques décident d'étendre de six mois la période de transition, la même question se posera six mois plus tard.

Fixer le délai à trente mois est aussi nécessaire au regard des négociations avec les Britanniques. L'Union européenne a accepté que ces négociations puissent se prolonger jusqu'au 31 décembre 2022, si donc je vous présentais des dispositions prévoyant une date antérieure, les Britanniques en déduiraient que nous avons décidé de mettre fin à la période de transition plus tôt.

Si, comme il est probable, la période de transition prend fin au 31 décembre 2020, nous devons légiférer d'ici là sur les sujets prévus par cet article.

**M. Alexandre Holroyd.** Je ne discute pas de l'urgence. Il est probable en effet que la période de transition s'achève bientôt. Dès lors les questions de défense ou la situation des épargnants sont essentielles. Les ordonnances sont donc justifiées.

Mais la durée de l'habilitation demandée soulève des interrogations. Il y a un an, les interrogations étaient plus nombreuses et nous avons décidé qu'une habilitation de douze mois suffisait. Alors que l'accord de retrait a réduit ces interrogations, vous demandez une habilitation *ad vitam æternam*, au point que quelques-unes des mesures adoptées seront étudiées par la prochaine législature. D'autant que certains sujets évoqués ne concernent pas la période de transition, mais se poseront après la sortie effective du Royaume-Uni.

**Mme la secrétaire d'État.** En 2019, nous craignions une sortie du Royaume-Uni sans accord, et les négociations n'avaient pas de terme fixé. Depuis, nous sommes convenus de la fin de l'année 2022, et nous ne pourrions pas la modifier. Retenir une autre date serait donc contraire à l'accord de retrait.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement n° 15 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**Mme Mathilde Panot.** L'article 4 ne mentionne pas la renégociation des accords du Touquet. Avant le vote du Brexit, Emmanuel Macron, ministre du gouvernement Hollande, avait annoncé que les migrants ne seraient plus à Calais si le Royaume-Uni sortait de l'UE.

Le département du Pas-de-Calais ne doit pas être le garde-frontière du Royaume-Uni. Le Forum des réfugiés et France terre d’asile proposent des mesures pour envisager concrètement une voie de migration légale vers le Royaume-Uni, par exemple la création d’un bureau d’asile commun à Calais. Il est urgent de mener une concertation sérieuse avec les acteurs de terrain pour mettre un terme à cette situation intolérable.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable.

**Mme la secrétaire d’État.** Avis défavorable. Les accords du Touquet sont bilatéraux, sans lien avec le retrait du Royaume-Uni de l’Union européenne. Ils ont été complétés par le traité de Sandhurst en janvier 2018, qui renforce le cadre d’action commun pour la sécurisation des infrastructures, la prise en charge des personnes vulnérables, et le traitement des migrants en situation irrégulière. Un travail approfondi est ainsi mené sur les petites embarcations par le ministère de l’intérieur et son homologue britannique.

**M. Pierre-Henri Dumont.** Les accords du Touquet n’ont rien à voir avec la sortie du Royaume-Uni de l’Union européenne. Et la situation des migrants à Calais n’est pas liée à ces accords de nature économique et commerciale, dont l’objet est d’assurer la fluidité du trafic. Ce ne sont pas des accords migratoires.

Député de cette circonscription, je m’étonne que les souffrances des habitants ne soient pas évoquées. Le dernier mois a ainsi été marqué par un viol, plusieurs vols dans les locaux de la Société nationale de sauvetage en mer, des projections de gaz lacrymogène dans des habitations ou des jets de pierre sur des maraîchers, l’hospitalisation de CRS et de gendarmes. Il faut évidemment parler de la détresse des personnes bloquées sur ce territoire, mais il ne faut pas oublier la situation des habitants.

Le traité de Sandhurst n’a rien changé : les traversées sont plus nombreuses, nous recueillons des migrants en mer chaque nuit ou presque et les campements démantelés sont réinstallés le matin suivant. Les procédures de mise à l’abri, fondées sur le volontariat, laissent des personnes aux mains des passeurs.

Au-delà des accords internationaux, l’État n’a pas la volonté réelle de régler ce problème qui est en train de pourrir. La situation se rapproche de celle qui régnait au moment de l’installation de la « jungle », marquée par des scènes de guérilla entre les migrants et des attaques contre les forces de l’ordre et la population. Au lieu de tout attendre d’un accord international, il est temps que l’État prenne ses responsabilités.

*La commission rejette l’amendement.*

*Puis elle est saisie de l’amendement n° 65 de Mme Emmanuelle Ménard.*

**Mme Agnès Thill.** Pourquoi le Parlement devrait-il être évincé des réflexions concernant les conséquences de la sortie du Royaume-Uni de l’Union européenne,

alors que les mesures prises par le Gouvernement auront des répercussions sur la France et les Français ? Ces dernières semaines ont démontré que le Parlement pouvait travailler dans des délais extrêmement brefs. Pourquoi n'en serait-il pas capable sur de tels sujets ? Le délai de trente mois demandé pour légiférer par ordonnances démontre que le critère de l'urgence invoqué ici ne tient pas. Si la nécessité d'agir rapidement est tout à fait légitime en période d'état d'urgence sanitaire, elle ne l'est plus dès lors que cet état d'urgence cesse. Il convient donc de faire coïncider strictement le recours aux ordonnances avec la période d'état d'urgence sanitaire pour que nos institutions puissent à nouveau fonctionner normalement.

**M. le rapporteur.** La durée de l'habilitation à légiférer par ordonnances doit être certaine et arrêtée par la loi d'habilitation. L'état d'urgence sanitaire est proclamé par le Gouvernement, qui en fixe le terme. L'amendement contrevient donc au régime constitutionnel des ordonnances de l'article 38.

**Mme la secrétaire d'État.** Le délai de trente mois n'est pas lié à la situation sanitaire, mais au droit de l'Union européenne. Si la période de transition est plus courte, nous aurons besoin de prendre les dispositions très rapidement, si elle se prolonge, nous en aurons besoin plus tard. Nous ne connaissons pas le terme de cette période de transition.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite, en présentation commune, les amendements n° 33 et n° 36 de M. Pierre-Henri Dumont.*

**M. Pierre-Henri Dumont.** L'alinéa 2 laisse penser que deux entités chargées de la sécurité existeraient pour le tunnel sous la Manche, l'une française et l'autre britannique. C'est contraire au traité de Cantorbéry de 1986 et aux normes de sécurité du tunnel, qui imposent une entité unique et non la superposition de deux entités nationales, comme c'était le cas lors du drame du tunnel du Mont-Blanc. Nous souhaitons donc nous assurer que la Commission intergouvernementale (CIG) sera maintenue sous sa forme binationale, et qu'elle ne sera pas remplacée par deux entités nationales.

**M. Guillaume Kasbarian.** La CIG ne sera plus l'autorité binationale de sécurité de l'infrastructure du tunnel sous la Manche à l'issue de la période de transition, car l'article 3-7 de la directive 2016/798 interdit la constitution d'autorités binationales de sécurité avec des États tiers à l'Union européenne.

Nous devons nous prémunir au cas où aucun accord ne serait trouvé avec le Royaume-Uni dans le cadre des négociations avec l'Union européenne ou dans un cadre bilatéral. Dans ces deux cas, la directive 2016/798 devrait être modifiée – ce qui est difficilement envisageable avant la fin de la période de transition – et un protocole additionnel au traité de Cantorbéry devrait être conclu.

L'habilitation doit donc à permettre à la France de se mettre en conformité avec le droit européen au cas, peu probable, où aucun accord sur le tunnel ne serait conclu avant la fin de la période de transition.

Un dispositif comparable avait été adopté par la loi du 19 janvier 2019. Il avait donné lieu à la publication de l'ordonnance n° 2019-96 du 13 février 2019 désignant l'Établissement public de sécurité ferroviaire comme autorité nationale de sécurité pour la partie de la concession du tunnel sous la Manche située en territoire français.

Avis défavorable.

**Mme la secrétaire d'État.** Le tunnel sous la Manche permet 26 % des échanges commerciaux entre le Royaume-Uni et le continent européen, pour une valeur annuelle de 140 milliards d'euros, et 22 millions de passagers y transitent. C'est un enjeu majeur pour le Royaume-Uni, la France, et toute l'Union européenne.

Nous souhaitons que la CIG reste l'autorité de sûreté ferroviaire. Nous devons néanmoins anticiper, car s'il n'est pas possible de parvenir à un accord dans les délais, le tunnel risquerait de fermer. Nous souhaitons à tout prix éviter ce scénario, mais il est indispensable de prévoir la compétence de l'autorité nationale de sécurité ferroviaire ou d'un établissement public de sécurité ferroviaire, au moins à titre temporaire. Un négociateur français est en cours de désignation pour mener les négociations au nom de l'Union européenne sur ce point.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Puis elle examine l'amendement n° 16 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**Mme Mathilde Panot.** L'amendement vise à rappeler au Gouvernement qu'il doit s'assurer que les douanes bénéficient des moyens humains et matériels nécessaires. À simple titre de comparaison, il y a 33 000 douaniers en Allemagne contre 17 000 en France. Aujourd'hui, 0,3 % des conteneurs à Calais sont contrôlés et 0,5 % au Havre.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable.

**Mme la secrétaire d'État.** Je partage votre objectif. Mais si nous supprimions, comme vous le souhaitez, l'alinéa 3 de l'article 4, les services des douanes seraient contraints de rééditer plus de mille décisions administratives dans des délais très brefs et de les notifier aux opérateurs économiques, ce qui représenterait presque deux mois de leur activité normale et désorganiserait significativement leurs autres missions. Notre mesure n'alourdira pas la charge de travail des services, bien au contraire. La mise en œuvre du Brexit exigera, pour d'autres raisons de contrôle, des instructions administratives en urgence, parce que nos dispositions doivent être aussi précises que nos choix politiques réalistes.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement n° 17 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**M. le rapporteur.** Avis défavorable.

**Mme la secrétaire d'État.** Avis défavorable. Il me semble essentiel de protéger la situation des épargnants, quand ils ont pris des dispositions bien avant que le Brexit ne soit dans leur paysage.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement n° 18 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**Mme Mathilde Panot.** Nous déplorons que l'alinéa 6 n'aborde pas la question des travailleurs détachés. Le détachement des travailleurs est un outil de dumping social, du fait des disparités de salaire minimal. Malheureusement, la directive du 29 mai 2018 ne règle ni la mise en concurrence des travailleurs, ni la pression à la baisse sur les systèmes de cotisations sociales, d'autant qu'elle exclut le secteur routier. Nous refusons que des règles similaires s'appliquent dans le cadre des futures relations de travail entre la France et le Royaume-Uni.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Nous pourrions en discuter plus précisément en séance publique.

**Mme la secrétaire d'État.** Je ne comprends pas bien le rapport entre notre disposition et le travail détaché, puisqu'il s'agit de prendre toutes les mesures qui s'imposeraient afin de préserver les intérêts de la France. Par conséquent, nous cherchons à régir la situation des ressortissants britanniques résidant en France ou y exerçant une activité, ce qui ne relève pas du travail détaché, celle des personnes morales établies au Royaume-Uni ou de droit britannique exerçant une activité en France ou bien celle des personnes morales établies en France et dont une partie du capital social ou du droit de vote est détenue par des personnes établies au Royaume-Uni. Avis défavorable.

**M. Alexandre Holroyd.** Je ne comprends pas, moi non plus, le rapport entre la disposition du texte et le travail détaché, d'autant que, si le Royaume-Uni sort sans accord, les ressortissants britanniques seront des ressortissants de pays tiers et ne seront, par conséquent, soumis à aucune juridiction européenne.

En revanche, j'aimerais appeler l'attention de mes collègues sur l'étendue de l'alinéa 6. Nous avons examiné ces cas avant l'accord de retrait, lequel règle 99,9 % des situations. Or vous nous demandez une ordonnance plus large que la première pour traiter un sujet cent fois plus petit. Par ailleurs, dans l'étude d'impact, il n'y a aucune explication de la finalité de ce paragraphe, à l'exception d'un exemple relatif à un type d'avocats britanniques. Si pertinent qu'il soit, cela ne justifie en rien que le Parlement se dessaisisse pendant près de trois ans de sa capacité à décider de quelle manière les ressortissants seront traités sur son territoire. Pourriez-vous nous donner des exemples beaucoup plus concrets de l'usage que fera le Gouvernement du pouvoir que nous lui déléguons ?

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 4 sans modification.*

**Article 5 (nouveau) : Contrôle parlementaire renforcé**

*La commission examine les amendements identiques n° 167 du rapporteur et n° 128 de Mme Marie Lebec.*

**M. le rapporteur.** L'amendement vise à établir un dispositif de contrôle renforcé du Parlement sur la mise en œuvre des habilitations à légiférer par ordonnances prévues par le projet de loi. Le dispositif reprend les mesures figurant à l'article 4 de 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. Cette démarche est cohérente avec d'autres dispositions de suivi parlementaire adoptées dernièrement : par exemple, la création d'un comité de suivi placé auprès du Premier ministre pour veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19.

**Mme Marie Lebec.** Je ne saurais mieux défendre mon amendement.

**Mme la secrétaire d'État.** Vous me connaissez. Par cohérence personnelle, je ne peux m'opposer à une disposition permettant au Parlement de jouer davantage son rôle de contrôle et d'évaluation. L'information du Parlement est une priorité constante du Gouvernement. Néanmoins, si je vois tout à fait pourquoi nous aurions besoin d'une information permanente dans le cadre de l'article 4, elle me semble moins nécessaire pour le reste des articles, dans la mesure où l'approbation des parlementaires est requise pour ratifier les ordonnances. Sagesse.

**M. le rapporteur.** Cela peut avoir un intérêt, puisque nous ne savons pas si toutes les habilitations seront clairement transcrites. L'amendement permet donc de renforcer utilement le contrôle parlementaire.

*La commission adopte les amendements.*

## **Titre**

*La commission examine, en discussion commune, l'amendement n° 147 de Mme Agnès Thill ainsi que les amendements identiques n° 24 de M. Paul Christophe et n° 118 de M. Yannick Favennec Becot.*

**Mme Agnès Thill.** Cet amendement rédactionnel vise à changer le titre du projet de loi, qui en expose insuffisamment la teneur, en le remplaçant par celui proposé par le Conseil d'État dans le point n° 5 de son avis : « Projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ».

**M. Paul Christophe.** L'amendement vise à mettre le titre du projet de loi, relatif à un triptyque de mesures, en adéquation avec l'avis du Conseil d'État. Le débat touchant à sa fin, je tenais à faire remarquer que plusieurs amendements, en apportant des réponses, avaient permis de supprimer certaines demandes d'habilitation. J'ai bien noté que cette dynamique devrait se poursuivre en séance.

**M. M'jid El Guerrab.** L'amendement n° 118 est défendu.

**M. le rapporteur.** Avis favorable à l'amendement n° 147, et demande de retrait des deux autres.

**Mme la secrétaire d'État.** Avis favorable à l'amendement n° 147.

*La commission adopte l'amendement n° 147.*

*En conséquence, les amendements n° 24 et n° 118 tombent.*

*Enfin, la commission adopte l'ensemble du projet de loi modifié.*

**Mme la présidente Nathalie Elimas.** Je salue la richesse et la bonne tenue de nos débats.

\*

\* \*

*La commission spéciale a adopté le projet de loi. En conséquence, elle demande à l'Assemblée nationale d'adopter le présent projet de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport ([http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2915\\_texte-adopte-commission](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2915_texte-adopte-commission)).*

**ANNEXE :**  
**LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI**

Projet de loi	Dispositions en vigueur modifiées ou abrogées	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
1 <sup>er</sup> bis	Code de l'entrée et du séjour des étrangers	L. 313-7
1 <sup>er</sup> ter	Code de l'entrée et du séjour des étrangers	L. 313-23
1 <sup>er</sup> quater	Code du travail	L. 3312-5
		Création d'un chapitre VII au sein du livre III de la troisième partie [L. 3347-1]
1 <sup>er</sup> quinquies	Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État	6 bis
	Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale	3-4
	Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière	9
1 <sup>er</sup> sexies	Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale	61-1
	Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière	49
1 <sup>er</sup> septies	Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice	109
	Ordonnance n°2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs	9
2 bis	Code du service national	L. 122-4