

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission
des lois constitutionnelles,
de la législation
et de l'administration
générale de la République**

**Mercredi
7 novembre 2018**
Séance de 17 heures 35

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

- Suite de l'examen des articles des projets de loi ordinaire puis organique, adoptés par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice (n° 1349) et relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (n° 1350)..... 2

**Présidence de
Mme Yaël Braun-Pivet,
*présidente***



La réunion débute à 17 heures 35.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

La Commission poursuit l'examen des articles des projets de loi ordinaire puis organique, adoptés par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice (n° 1349) et relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (n° 1350).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous reprenons nos travaux à l'article 4 du projet de loi de programmation et de réforme pour la justice.

Mme Cécile Untermaier. Etant donné le rythme auquel nous travaillons, à quel moment saurons-nous si nous devons siéger samedi ? Nous nous sommes tous engagés à assister aux commémorations du 11 novembre.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous allons fonctionner comme lors de la révision constitutionnelle. Nous travaillerons aujourd'hui, demain et vendredi. Demain après-midi, toutefois, nous suspendrons nos travaux durant l'examen en séance des missions budgétaires dont notre commission s'est saisie pour avis. Il faut en tout état de cause que nous en ayons terminé, au plus tard, en début de semaine prochaine, afin de disposer d'un délai suffisant pour pouvoir déposer des amendements en vue de la séance, où l'examen des deux projets commencera le lundi suivant. Si, vendredi après-midi, nous pouvons raisonnablement espérer y parvenir lundi après-midi, nous ne siégerons pas samedi. Si, par contre, il nous restait vendredi soir 500 ou 600 amendements à examiner, nous serions contraints de siéger samedi. Cela dépend de nous, sachant néanmoins que les sujets qui nous occupent sont d'une importance justifiant que nous prenions le temps d'en débattre.

Mme Marietta Karamanli. Siéger samedi n'est pas une bonne idée. Nous serons pris tout le week-end par des commémorations. Par ailleurs, nous avons encore toute une partie de la semaine prochaine pour en terminer, les deux textes n'étant examinés en séance qu'à partir du 19 novembre. Nous pouvons mettre à profit le lundi et le mardi pour achever nos travaux dans de bonnes conditions.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. En terminer mardi n'est pas possible. Le Gouvernement a également ses propres contraintes et il faut par ailleurs respecter un certain délai pour le dépôt des amendements en vue de la séance. Il faut que chacun se discipline pour moins se répéter et, à certains moments, avancer plus rapidement. Nous avons fixé au départ la règle selon laquelle, sur chaque amendement, un seul orateur par groupe pourra prendre la parole, pour deux minutes, mais si chaque groupe use de cette faculté, cela fait plus d'un quart d'heure par amendement, sans même compter le temps de parole du Gouvernement et des rapporteurs. Compte tenu du nombre d'amendements déposés, cela ne permettrait même pas d'en finir mardi. Il faut donc que chacun fasse un effort pour modérer ses prises de parole.

M. Sébastien Jumel. Je suis d'accord pour que nous nous disciplinions, mais aussi pour que nous prenions le temps nécessaire à l'examen de dispositions importantes. On ne peut pas, au sommet de l'État, considérer que les commémorations du centenaire sont déterminantes et ne pas créer les conditions pour que les membres de la représentation nationale puissent être présents à ces cérémonies qui commencent dès samedi.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Les commémorations ne sont pas en question. Il est bien évident que chaque commissaire ici présent pourra y assister, soit dans sa circonscription, soit à Paris s'il le souhaite.

M. Sébastien Jumel. Certes, mais si la commission se réunit samedi, les deux membres que compte, au sein de la commission, chacun des groupes d'opposition ne pourront être en même temps aux commémorations.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je propose que, dans l'immédiat, nous allions de l'avant, et que nous fassions le point au fur et à mesure. Mais j'insiste pour que chacun se discipline afin que nous puissions avancer dans nos travaux sans sacrifier la qualité de nos débats.

Chapitre II Étendre la représentation obligatoire

Article 4 (art. 4-1 [nouveau] de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques ; art. L. 1453-1 A [nouveau] du code du travail ; art. L. 722-5-1 [nouveau] du code de commerce ; art. 364 [nouveau] du code des douanes ; art. 12 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle) : *Extension de la représentation obligatoire*

La Commission étudie l'amendement CL63 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Par cet article 4, vous proposez d'élargir la représentation obligatoire. Nous n'avons pas d'opposition de principe, j'y suis même plutôt favorable car les avocats sont utiles. Cependant, je ne peux faire fi de ce qu'une de nos collègues du groupe La République en Marche a raconté tout à l'heure sur l'aide juridictionnelle. Si vous étendez la représentation obligatoire sans toucher à l'aide juridictionnelle, vous prenez le risque d'empêcher l'accès à une justice gratuite. Certains seront dissuadés de saisir le juge parce que la prise en charge des frais de justice sera partielle, voire nulle. Si vous nous aviez proposé d'élargir les critères d'accès à l'aide juridictionnelle, j'aurais applaudi des deux mains cet article. Comme ce n'est pas le cas, nous défendons cet amendement de suppression.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Avis défavorable également. Les modalités de la représentation sont marquées par une très forte hétérogénéité d'une juridiction à l'autre. Nous avons souhaité prévoir une extension raisonnée de la représentation obligatoire devant le juge civil en première instance et en appel, tout en maintenant certaines exceptions : lorsque les matières sont spécifiques – tutelle, assistance éducative, droit de vote –, lorsque l'enjeu du litige le permet – s'il est inférieur à 10 000 euros – ou lorsque il y a impécuniosité de la partie – notamment en cas de procédure collective ou de surendettement. Ces cas impliquent en effet que la personne puisse saisir directement le juge. Ne sont ici concernés par l'extension de la représentation obligatoire que les contentieux qui revêtent une technicité juridique certaine ou qui présentent le plus d'enjeux. Les évolutions proposées ne concernent pas toutes les juridictions mais se concentrent sur le tribunal de grande instance et la cour d'appel, juridictions où l'hétérogénéité des règles que j'évoquais tout à l'heure se retrouve le plus fréquemment. Et encore une fois, nous avons prévu un nombre important d'exceptions. Avis défavorable.

M. Ugo Bernalicis. Je comprends bien qu'il vaille mieux, pour certains contentieux, être accompagné d'un avocat. Mais alors, augmentons les seuils de l'aide juridictionnelle ! Ne faisons pas une justice à deux vitesses !

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL422 de Mme Nadia Ramassamy.

M. Robin Reda. Cet amendement vise à supprimer la possibilité de se faire représenter ou assister devant le tribunal de grande instance par son conjoint, son concubin ou un parent. Il s'agit de ne pas donner l'idée d'une justice à deux vitesses, favorisant les familles qui pourraient s'entraider du fait de leur niveau social ou éducatif plus élevé.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Cette disposition ne fait que maintenir l'existant. Il ne s'agit pas d'introduire une disparité, mais de prévoir la possibilité, lorsqu'il n'y a pas de représentation obligatoire, d'être représenté ou assisté par des proches. Je vous suggère de retirer cet amendement, à défaut de quoi j'émettrais un avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Même avis. Il nous semble important de maintenir quelques exceptions à la représentation obligatoire, notamment pour les litiges de moins de 10 000 euros.

M. Robin Reda. Je maintiens l'amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL944 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Cet amendement vise à rétablir la rédaction initiale de l'article. L'idée est que, pour préserver l'accès au juge, les parties puissent continuer, dans certaines matières, en raison de leur nature ou des montants en jeu, à être dispensées d'avoir recours à un avocat devant le futur tribunal de grande instance.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis favorable.

M. Antoine Savignat. Madame la ministre, s'agit-il des matières qui relèvent actuellement de la compétence du tribunal d'instance, ou bien le champ est-il étendu ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Il s'agit essentiellement de matières qui relèvent du tribunal d'instance : le surendettement, les baux, le crédit à la consommation, le droit de vote et la tutelle.

M. Arnaud Viala. Madame la ministre, au moment où vous présentez cet amendement de rétablissement de l'article dans sa rédaction initiale, je voudrais vous poser une nouvelle fois la question que je vous ai adressée hier : pourquoi avez-vous décidé d'exclure de ces exceptions les appels pour les contentieux de sécurité sociale ? Vous m'avez laissé entendre hier que nous pourrions progresser ensemble sur cet aspect. J'aimerais que vous nous donniez plus de précisions.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. J'ai effectivement été sensible à vos arguments. En matière de sécurité sociale, les procédures d'appel portent

sur des questions essentiellement techniques, pour lesquelles il est souhaitable de maintenir la représentation obligatoire.

La Commission adopte l'amendement CL944.

En conséquence, l'amendement CL568 de M. Robin Reda tombe.

L'amendement CL531 de Mme Christelle Dubos est retiré.

La Commission examine, en discussion commune, l'amendement rédactionnel CL856 de la rapporteure et l'amendement CL1043 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. L'amendement CL1043 concourt, comme le précédent amendement du Gouvernement, à rétablir l'article 4 dans sa rédaction initiale.

Mme Laetitia Avia. Je suggère à Mme la ministre de le retirer au profit du mien.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Il est vrai qu'il le satisfait pleinement.

L'amendement CL1043 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL856.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL857 de la rapporteure.

Elle examine ensuite les amendements identiques CL423 de Mme Nadia Ramassamy et CL563 de M. Philippe Chalumeau.

M. Robin Reda. Notre amendement tend à supprimer les dispositions prévoyant la représentation des parties devant les tribunaux par les salariés ou employeurs de la même branche d'activité, les défenseurs syndicaux, le conjoint ou le partenaire. En réalité, cette disposition existe déjà : elle a été introduite dans le code du travail à l'article R. 1453-2 et s'applique de manière récurrente dans les instances prud'homales.

Mme Typhanie Degois. Le Sénat a créé un II *bis* à l'article 4, visant à codifier les principes d'assistance et de représentation devant le conseil des prud'hommes. En effet, devant cette instance, le ministère de l'avocat n'est nullement obligatoire, la représentation pouvant être assurée par d'autres acteurs désignés par les textes. Néanmoins, cette codification est déjà prévue à l'article R. 1453-2 du code du travail. La France subit déjà une inflation normative conséquente qui complique le droit. Notre amendement vise par conséquent à supprimer la disposition introduite par le Sénat.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Il y a, tout au long du texte, une recherche de cohérence et de lisibilité sur la représentation obligatoire. Nous souhaitons que toutes les dérogations au principe de représentation obligatoire par avocat soient consultables en un même lieu : pour presque toutes les matières, il s'agit de la partie réglementaire du code concerné. Le droit du travail fait exception : le défenseur syndical apparaît dans la partie législative, ce qui crée une disparité dans la répartition des éléments de représentation. L'objectif est de limiter ces exceptions, dans l'objectif d'assurer l'accessibilité du droit. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Même avis.

Mme Typhanie Degois. Je vous remercie, madame la rapporteure, pour ces éclaircissements. Mais M. Chalumeau étant l'auteur principal de l'amendement, je ne puis prendre la responsabilité de le retirer.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. M. Reda est dans la même situation.

M. Sébastien Jumel. Nous avons eu l'occasion de dénoncer, lors de l'examen de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels – dite loi « Travail » –, l'érosion de l'imperium du juge par l'instauration d'une grille de référence fixant les indemnités en cas de licenciement abusif.

Je veux revenir sur une question que j'ai posée ce matin et à laquelle je n'ai pas eu de réponse. Je sais que nos deux assemblées travaillent indépendamment l'une de l'autre, mais il se trouve qu'au moment où nous examinons ce texte, les commissions des Lois et des Affaires sociales du Sénat viennent d'adresser à tous les barreaux de France un questionnaire dont je citerai quelques extraits : « La carte des prud'hommes est-elle adaptée aux besoins des territoires ? », « Le nombre des conseils est-il trop important au regard du niveau de chaque conseil ? », « Les petits conseils de prud'hommes rencontrent-ils des difficultés particulières de fonctionnement ou de qualité de décisions rendues ? », « La notion de taille critique suffisante est-elle pertinente pour ces juridictions ? »... Vous dites ne pas vouloir toucher à l'organisation territoriale des juridictions, mais pouvez-vous nous confirmer qu'on ne touchera pas à la carte des prud'hommes ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Je vais, il est vrai, vous proposer une révision de la Constitution dans quelques semaines : je ne vous proposerai ni la fusion de l'Assemblée nationale et du Sénat ni la direction du Sénat par le Gouvernement. (*Sourires.*) En conséquence, je ne suis pas en mesure de vous dire quelle est la nature des travaux conduits par les commissions du Sénat ni ce qu'il proposera. En tout cas, tel n'est pas le projet du Gouvernement.

M. Sébastien Jumel. Votre réponse me convient tout à fait !

La Commission rejette les amendements.

Elle est ensuite saisie des amendements identiques CL951 du Gouvernement et CL424 de Mme Nadia Ramassamy.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Cet amendement a pour objet de maintenir en partie réglementaire les règles d'assistance et de représentation des parties devant le tribunal de commerce. Le Sénat a entendu donner valeur législative au principe de libre assistance et de représentation des parties ; cela ne me paraît pas fondé juridiquement. Pour mémoire, devant le tribunal de commerce, en vertu de l'article 853 du code de procédure civile, les parties peuvent se représenter elles-mêmes ou faire appel au mandataire de leur choix, qu'il s'agisse du conjoint, du concubin ou autre. Cette règle s'applique également au tribunal de grande instance lorsqu'il connaît des difficultés des entreprises. Ériger cette règle au niveau législatif ne respecte pas le domaine du règlement.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis favorable à ces amendements de cohérence.

M. Raphaël Schellenberger. Vous considérez que les règles de représentation auprès du tribunal de commerce doivent être d'ordre réglementaire et non législatif, comme le proposait le Sénat, mais vous n'avez pas la même approche pour la représentation auprès du conseil de prud'hommes, ce qui était l'objet de notre amendement CL423. Je ne comprends pas.

Mme Laetitia Avia. Je vais reprendre mon explication précédente. Dans un souci de lisibilité, toutes les règles relatives à la représentation par matière doivent figurer au même endroit. Concernant le conseil des prud'hommes, certaines dispositions figurent en partie législative depuis la loi « Macron », d'autres en partie réglementaire. En ce qui concerne le tribunal de commerce, les règles figurent exclusivement en partie réglementaire. Il n'y a aucune raison de les faire basculer en partie législative.

La Commission adopte les amendements.

Elle est saisie de l'amendement CL952 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Cet amendement porte sur le contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale. Il précise que la personne publique partie au litige peut comparaître en la personne de l'un de ses représentants.

Le contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale est transféré à des tribunaux de grande instance spécialement désignés à compter du 1^{er} janvier 2019 en application de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. Pour que cette réforme soit efficace, nous devons concilier l'accès au juge et l'efficacité de la réponse judiciaire. C'est pourquoi j'entends, dans ce domaine, préserver la libre représentation des parties en première instance. En revanche, il me semble important de rendre obligatoire la représentation par avocat en appel, sauf pour les personnes publiques et les caisses de sécurité sociale. Le projet de loi initial dispensait ces dernières personnes du ministère de l'avocat en appel mais ne prévoyait pas la même dispense pour les personnes publiques. Le présent amendement complète le dispositif.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Cet amendement affirme une règle actuellement appliquée dans le silence des textes. Je suis favorable à l'inscription de cette règle dans la loi.

La Commission adopte l'amendement.

Elle étudie l'amendement CL546 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Nous demandons la remise au Parlement d'un rapport évaluant les conditions de recours à l'aide juridictionnelle, son financement et ses effets – à la fois sur les avocats et pour les justiciables. Ce rapport permettrait de mettre au jour l'impact effectif de l'instauration de la représentation obligatoire.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Une mission d'information a été créée ce matin et confiée à notre collègue Naïma Moutchou ainsi qu'à un membre du groupe Les Républicains. Ne la vidons pas de sa substance ! Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Même avis. J'ajoute que nous sommes amenés à rendre compte annuellement du financement de l'aide juridictionnelle dans les projets et rapports annuels de performance relatifs au programme 101 « Accès au droit et à la justice ».

Mme Marietta Karamanli. Il s'agit là d'un rapport spécifique sur l'instauration de la représentation obligatoire, qui ne me semble pas avoir été évoquée en détail lors de l'examen du budget. D'autre part, la mission d'information prendra un certain temps. Or, nous discutons maintenant de ce texte. C'est maintenant qu'il faut prévoir ce rapport.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Il ne faut pas faire doublon avec une mission d'information créée ce matin.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Cette mission d'information a trait à l'aide juridictionnelle en général. Nos collègues membres de la mission prennent bonne note qu'ils pourront traiter cette problématique spécifique dans le cadre de leur mission.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 4 modifié.

Après l'article 4

La Commission examine les amendements identiques CL436 de M. Sébastien Jumel et CL569 de M. Robin Reda.

M. Sébastien Jumel. Cet amendement est issu des propositions formulées par l'ordre des avocats au barreau de Paris. Il vise à modifier l'article 229-1 du code civil afin de conférer la force exécutoire à la convention, prenant la forme d'un acte sous signature privée contresignée par avocats, par laquelle les époux consentent mutuellement à leur divorce.

En conséquence, le 4 *bis* de l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution est également modifié. L'acte sous signature privée contresigné par l'avocat de chacune des parties comporte par nature les garanties nécessaires : les avocats ont vérifié la conformité de l'accord à l'ordre public, la réalité du consentement des parties et la sauvegarde des intérêts de la partie qu'ils assistent.

Il s'agit à la fois d'une mesure de simplification pour les époux qui divorcent et d'une mesure d'économie pour ces derniers qui n'auront plus à acquitter les cinquante euros rémunérant le dépôt de l'acte par le notaire au rang de ses minutes.

M. Robin Reda. Nous nous inscrivons, avec ces amendements, dans le mouvement de simplification que vous voulez lancer avec ce projet. Aujourd'hui, lorsque les époux divorcent, il faut qu'ils se mettent d'accord avec leurs avocats, qu'une convention soit établie et qu'ensuite ils l'apportent chez le notaire et le rémunèrent cinquante euros pour déposer cette convention au rang de ses minutes. Je comprends que l'on ménage toutes les professions juridiques, mais il est temps de faciliter la vie de nos concitoyens.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je réponds à ces deux amendements et aussi à ceux qui suivent et qui ont le même objet : la force exécutoire de l'acte d'avocat. Il ne s'agit pas d'un simple acte de procédure. La force exécutoire est le sceau, la « Marianne », la représentation de la République qui donne toute sa puissance à un acte. On ne peut pas parler de la force exécutoire de l'acte d'avocat sans évoquer cet acte et sa genèse.

L'acte d'avocat a été créé par la loi du 28 mars 2011 à la suite de la commission Darrois à laquelle votre rapporteure a participé. La réflexion à l'origine de l'instauration de cet acte avait pour objectif de créer une grande profession du droit. La lettre de mission du

Président de la République d'alors, M. Nicolas Sarkozy, était de fusionner les professions d'avocat et de notaire. Cette fusion n'a pas été possible car le statut des deux professions l'empêchait. Les avocats représentent en effet des intérêts privés ; les notaires exercent, dans certaines de leurs activités, des prérogatives de puissance publique. L'acte authentique relève de ces prérogatives. En revanche, il existe d'autres prérogatives, telles que le fait de vérifier la conformité d'accords, qui ne relèvent pas de la puissance publique. C'est pourquoi l'acte d'avocat a été créé : il possède une des deux « jambes » de l'acte authentique, la force probante, mais non la seconde, la force exécutoire, laquelle est attachée à une prérogative de puissance publique.

Les deux amendements présentés ainsi que ceux qui seront évoqués tout à l'heure offrent toute une panoplie de possibilités attractives. Il est proposé de donner force exécutoire pleinement, ou partiellement, dans certaines matières comme le droit des obligations ou le droit de la famille, de la réserver aux actes qui résultent d'une médiation, de la cantonner à certains litiges. La force exécutoire, cependant, n'est pas liée à l'acte ni à la matière, mais à la personne qui la confère. Cette personne exerce des prérogatives de puissance publique sous l'autorité de l'État – ce que n'est jamais l'avocat puisqu'il défend toujours des intérêts privés.

Avis défavorable, donc, à ces deux amendements et à tous ceux qui visent à changer le statut de la profession d'avocat pour lui conférer des prérogatives de puissance publique.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Je dirai quelques mots également de la force exécutoire de l'acte contresigné par avocat. Il s'agit d'une demande de la profession des avocats, avec laquelle nous en avons parlé à plusieurs reprises. Je suis défavorable aux amendements proposés pour deux raisons.

Première raison, les amendements qui permettent de conférer cette force exécutoire revêtent un risque sérieux d'inconstitutionnalité. Le Conseil constitutionnel ne permet aux personnes privées d'émettre un titre exécutoire qu'à la seule condition qu'elles soient chargées de l'exécution d'une mission de service public. C'est une jurisprudence constante. Or, les avocats ne sont pas chargés d'une mission de service public lorsqu'ils contresignent un acte sous seing privé. Le fait qu'un avocat vérifie la conformité d'un accord à l'ordre public et qu'il s'assure du consentement des parties et de la sauvegarde des intérêts de la partie qu'il assiste ne caractérise pas l'exercice d'une mission de service public. Les avocats exercent en toute autonomie une activité de nature libérale. C'est une profession du droit, mais non pas une mission de service public. C'est la raison pour laquelle ni le Conseil constitutionnel ni la Cour de cassation n'ont reconnu que les avocats exerçaient cette mission de service public en assistant leur client. À l'inverse, à défaut de celle du juge, l'intervention d'un officier public et ministériel, investi, lui, de prérogatives de puissance publique, est indispensable pour permettre l'apposition de la formule exécutoire sur un acte sous seing privé. C'est pourquoi, en matière de divorce par consentement mutuel, l'intervention du notaire est indispensable pour permettre l'apposition de la formule exécutoire sur la convention de divorce.

Seconde raison : si nous acceptons cette force exécutoire, cela brouillerait les attributions des différentes professions du droit. C'est bien parce que le notaire est un officier public et ministériel que les actes authentiques qu'il dresse ont date certaine, font foi de leur contenu et ont force exécutoire. Les actes dressés par l'avocat le sont par un professionnel indépendant. Ils peuvent, bien sûr, avoir une force probante renforcée. C'est ce qui est déjà prévu pour l'acte contresigné, mais les conditions d'exercice de la profession d'avocat sont différentes de celles de la profession de notaire. Dans le second cas, il s'agit d'une profession réglementée ; dans le premier, d'une profession libérale. Conférer force exécutoire aux actes

d'avocat nécessiterait de revoir complètement cette profession et son fonctionnement avec un contrôle renforcé de la puissance publique. Les avocats viennent de lancer des états généraux. Je me suis engagée à réfléchir à cela avec eux mais, en l'état, je ne souhaite pas que nous allions dans cette voie.

M. Jean Terlier. Nous sommes d'accord pour reconnaître que ces amendements présentent un intérêt opérationnel évident pour le justiciable. Cependant, le groupe La République en Marche est sensible aux arguments développés par la rapporteure et la ministre. Ce texte n'est pas le bon véhicule législatif pour traiter de la question de l'acte d'avocat. Il n'y a eu aucune concertation avec la profession des notaires. D'autre part, les avocats eux-mêmes sont en train de réfléchir sur l'avenir de leur profession dans le cadre d'états généraux. Cette question sera soulevée, à n'en pas douter, à cette occasion. Le groupe La République en Marche votera donc contre ces amendements.

M. Ugo Bernalicis. Je voudrais féliciter notre collègue Sébastien Jumel d'avoir eu l'honnêteté, dans son exposé des motifs, d'indiquer la provenance de la demande formulée – ce qui n'est pas forcément le cas des autres auteurs d'amendement. Je pense que c'est une pratique qu'il faut développer. Quand on voit des associations, des partis, des organisations ou des corporations avancer des propositions, il me semble que dire d'où elles viennent constitue le *minimum minimorum* de la transparence du débat démocratique.

Sur le fond, j'entends bien vos arguments, madame la ministre. Je pense qu'il faudrait faire des révisions constitutionnelles pour déléguer aux avocats une mission progressive de service public, comme aux notaires. Mais peut-être cela ferait-il doublon ? La solution serait alors à chercher ailleurs. Le fond du problème, en effet, c'est que cet acte supplémentaire est payant. Il faudrait peut-être envisager de fonctionnariser complètement les notaires, de sorte qu'ils soient gratuits. C'est une idée que je lance comme ballon d'essai.

Mme Cécile Untermaier. Je vous remercie, madame la ministre, pour les explications claires données sur cette question de l'acte d'avocat, qui revient chaque année. Je pense qu'on y arrivera un jour ou l'autre. Il y a une logique opérationnelle qui conduit à mettre en dehors du tribunal beaucoup de litiges. Si les avocats en font leur affaire et parviennent à trouver entre eux des accords, il faudra bien, à un moment ou à un autre, qu'ils trouvent une traduction en dehors du tribunal. Mais les états généraux permettront peut-être d'avancer sur cette question.

J'ai tout de même un regret sur le divorce par consentement mutuel. Nous n'avions pas du tout imaginé, au moment de la réforme, que la procédure fixée au niveau de la Chancellerie aboutirait chez le notaire. Nous pensions que l'accord serait homologué par le juge, de sorte qu'il reste dans la sphère du tribunal. Il faudra évaluer cette question du recours au notaire pour une affaire qui, en vérité, relève du juge. On nous parle de complexités à lever, mais c'est une procédure qui, justement, est source de délais supplémentaires.

M. Olivier Marleix. Je regrette que ce texte ne soit pas l'occasion pour le Gouvernement de donner corps à ce qui avait été entendu comme une promesse du candidat Emmanuel Macron lors de la campagne présidentielle. Ce programme était certes formulé, comme parfois, de manière extrêmement ambiguë, mais j'y trouve une phrase qui se terminait ainsi : « *professionnels associant avocats, huissiers et notaires pourront conclure des accords ayant la force d'un jugement* ». Tout le monde avait interprété cela comme le souhait de donner force exécutoire à des accords conclus par des avocats. En réalité, la phrase était

beaucoup plus subtile que cela ; elle n'est d'ailleurs pas inintéressante, car elle s'inscrit dans un mouvement de création de plateformes de règlement amiable des litiges.

Je regrette, donc, que le Gouvernement, à ce stade, n'ait pas davantage creusé cette idée. Bien sûr, il faut définir le type de litiges que l'on souhaite faire entrer dans le dispositif. Il faut sans doute que les montants soient plafonnés, que les matières sur lesquelles l'accord peut intervenir soient circonscrites. Il est dommage, madame le ministre, que vous passiez aussi rapidement sur ce qui était quand même une promesse du président de la République – promesse entendue comme telle par la profession d'avocat.

M. Erwan Balanant. Mon groupe avait déposé des amendements du même ordre, qui devaient être examinés après ceux-ci, et qui tendaient à permettre une expérimentation en ce domaine. Mais, suite au débat et aux explications formulées, nous les retirerons.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Madame Untermaier, la loi sur le divorce par consentement mutuel prévoyait l'intervention des notaires ; ce n'est pas la Chancellerie qui l'a ajoutée. Le Conseil constitutionnel n'a précisément validé ce texte que parce que l'intervention des notaires y était prévue.

Monsieur Marleix, vous avez dû lire de manière un peu rapide les propos tenus par le Président de la République car ils n'allaient pas du tout dans le sens de ce que vous dites. Je les lis clairement, puisque je les ai sous les yeux et que le Président de la République répondait alors aux questions du Conseil national des barreaux (CNB). Concernant le caractère exécutoire des actes d'avocats, il a déclaré : « *La force juridique du caractère exécutoire est conférée à certains actes réalisés par des professionnels ayant qualité d'officier public et ministériel. Or je ne pense pas que cela corresponde à l'essence de la profession de conférer cette qualité aux avocats.* » Puis il a poursuivi en énumérant toutes les obligations qu'un tel statut induit. Telle est exactement ma démonstration.

Le Président de la République faisait allusion à la création de sociétés pluriprofessionnelles qui, elles, auraient pu donner force exécutoire, puisque l'on pouvait imaginer qu'il y ait en leur sein un notaire. Très exactement, le Président de la République ne s'est donc jamais engagé à donner force exécutoire à l'acte d'avocat.

M. Sébastien Jumel. Comme toujours, les arguments développés par Mme la garde des sceaux sont sérieux et étayés. Mais je pense qu'il ne faut pas que nous anticipions la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Le Parlement ne doit pas s'autocensurer d'avance. Au bout du compte, que risquons-nous ? Qu'une disposition soit annulée ? Comme elle n'existait pas avant, le préjudice ne serait pas énorme.

Je vais vous faire une proposition. Ce qui pose problème, c'est que, une fois le travail fait par les avocats, on demande encore aux parties cinquante euros pour un coup de tampon. Eh bien, rendez gratuit cet acte ! Vous avez la possibilité de le faire par simple arrêté. Peut-être pourriez-vous même fixer un délai compatible avec l'urgence qu'il y a à ce que les consentements mutuels soient exécutoires immédiatement ?

M. Robin Reda. Une fois n'est pas coutume, je vais m'inscrire dans la ligne des propos de notre collègue Sébastien Jumel. Cet amendement nous interroge sur la facilité de la conclusion d'une convention et sur la simplification du droit. Voilà ce qu'il faut garder en tête. M. Olivier Marleix a rappelé l'engagement du Président de la République, écrit noir sur blanc dans son programme présidentiel. Je comprends qu'il soit ensuite revenu dessus ou qu'il

ait précisé ses propos dans un discours. Mais c'est le programme présidentiel lu par les Français, par les électeurs. Qu'un candidat se permette de formuler des propositions inconstitutionnelles, voilà qui est inquiétant. Certes, il n'était pas le premier, et certainement pas celui qui a le plus utilisé cet artifice de communication, mais il serait bon que figurent des propositions plus rationnelles dans les programmes des candidats à la présidence de la République.

Cela dit, nous ne voudrions pas non plus vous inviter trop souvent à modifier la Constitution, car vous seriez capables de le faire...

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Il n'y a jamais eu aucune ambiguïté sur la position du Président de la République quant à cet acte. Les propositions du programme du candidat Emmanuel Macron visaient à un renforcement de l'interprofessionnalité, ce qui allait d'ailleurs de pair avec la loi éponyme. Je constate donc une forte cohérence de sa part.

La Commission rejette les amendements.

Elle examine ensuite l'amendement CL360 de M. Philippe Latombe.

M. Philippe Latombe. Il existe déjà des actes signés par les parties, sous seing privé, avec l'aide de leurs avocats. Dans un certain nombre de cas, il leur est demandé une homologation par le président du tribunal de grande instance, ce qui prend du temps et allonge le délai d'exécution de l'accord.

Or, je peux dire d'expérience que l'apport du président du TGI n'est pas flagrant. Souvent, en effet, il se contente de lire rapidement l'acte et d'y apposer son sceau. Aujourd'hui, il faut se poser la question de savoir quand pourra être reconnue la force exécutoire d'un acte d'avocat : je pense à un certain nombre de litiges, d'un enjeu limité quant à son montant. J'ai déposé plusieurs amendements en ce sens.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement.

L'amendement CL740 de Mme Valérie Gomez-Bassac a été retiré.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette successivement l'amendement CL570 de M. Robin Reda puis les amendements CL370 et CL368 de M. Philippe Latombe.

Les amendements CL582 de Mme Laurence Vichnievsky et CL581 de M. Erwan Balanant sont retirés.

La Commission examine l'amendement CL502 de Mme Alice Thourot.

Mme Alice Thourot. Cet amendement vise à supprimer la postulation pour les avocats, comme cela a été fait d'ores et déjà en région parisienne. Je rappelle, pour les non-spécialistes, que la postulation est une démarche à effectuer lorsque vous êtes avocat et que vous avez à déposer un dossier devant un tribunal de grande instance ou une cour d'appel qui n'est pas dans votre secteur géographique. Vous devez faire appel à un confrère appartenant au barreau du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel du ressort de votre dossier.

Cela veut dire que le justiciable doit prendre un avocat qui va traiter son dossier et un autre qui va s'occuper uniquement de la procédure, en l'occurrence effectuer des

transmissions d'écritures et de pièces devant le tribunal de grande instance ou devant la cour d'appel. Cela représente des frais supplémentaires pour les justiciables alors que les conclusions et les pièces sont aujourd'hui transmises par la voie électronique, très concrètement par le réseau privé virtuel des avocats (RPVA).

Je considère que la postulation n'a plus lieu d'être. C'est la raison pour laquelle je propose cet amendement.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. C'est un sujet assez complexe, sur lequel il est difficile de trouver une solution d'équilibre. En effet, on peut considérer que la postulation va entraîner pour le justiciable des frais supplémentaires, puisqu'il va devoir rémunérer deux avocats. En revanche, la suppression de la postulation peut aussi entraîner des frais supplémentaires, en l'espèce les frais de déplacement de l'avocat qui va s'occuper de l'ensemble de ces procédures. En ce qui concerne le coût pour le justiciable, il n'y a en tout cas pas de réponse claire et nette.

En revanche, il y a un véritable enjeu de maillage territorial, aspect que nous devons garder à l'esprit. Vous verrez d'ailleurs, aux articles 53 et 54 du projet de loi, que nous veillons à assurer une présence équilibrée des lieux de justice sur l'ensemble du territoire. Il est important que nous fassions de même s'agissant de celle des différents auxiliaires de justice, au premier rang desquels les avocats. Or, le principe de la postulation contribue à ce maillage territorial.

Cela n'empêche pas, loin de là, de mener une véritable réflexion sur l'efficacité des mécanismes de postulation, car ce que vous décrivez peut parfois s'apparenter au fonctionnement d'une boîte aux lettres plutôt qu'à une participation à la procédure. Les états généraux que les avocats doivent tenir d'ici au premier semestre 2019 seront le lieu pour réfléchir sur ce sujet.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Pour ma part, je propose de laisser les choses en l'état. Dans la situation actuelle, les avocats peuvent postuler devant l'ensemble des TGI du ressort de la cour d'appel dans lequel ils ont établi leur résidence professionnelle.

Cette évolution, vieille seulement de trois ans, a déjà imposé à la profession de se réorganiser. Je propose de laisser cette situation se stabiliser avant d'envisager autre chose. Pour les raisons qu'a évoquées Mme la rapporteure, je pense qu'il est important aussi de maintenir un vivier d'avocats suffisant dans chaque barreau, afin d'assurer les défenses pénales d'urgence et les missions d'aide juridictionnelle. Je pense qu'il faut évaluer tout cela à tête reposée. Je suis défavorable à l'amendement.

M. Jean Terlier. La loi du 6 août 2015 a effectivement réformé la postulation à l'échelle du ressort de la cour d'appel. Je crois que la supprimer aurait immanquablement un impact sur nos « barreaux de province », si je puis dire, et que la question requiert donc une réflexion plus générale. Le groupe La République en Marche votera contre cet amendement.

Mme Alice Thourot. Nous avons un désaccord sur le fond. La question des frais de déplacement est secondaire puisqu'ils seront toujours là. Quand on prend un avocat, on le choisit *intuitu personae* : on veut que ce soit son propre avocat qui plaide son dossier, et non pas celui qui s'est occupé des actes de procédure sur place. En revanche, je suis sensible à

l'argument de l'impact territorial, surtout dans les zones rurales. Pour cette raison, je vais retirer l'amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CL38 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Par cet amendement, nous proposons de mettre fin aux charges et, par extension, aux frais de justice qui empêchent de nombreux requérants de se pourvoir en cassation pour certains types de contentieux. Il s'agit de mettre fin à l'office des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, en prévoyant que la simple réussite au certificat d'aptitude à la profession d'avocat aux Conseils (CAPAC) permette l'accès à ces fonctions, accès actuellement limité par l'existence d'un monopole de représentation.

Il s'agit, rappelons-le, d'une survivance historique, en l'occurrence d'un édit royal de Louis XIV du 2 septembre 1643, aboli par la Révolution française et rétabli en 1799 pour la Cour de cassation. Le statut reste régi par l'ordonnance royale du 10 septembre 1817, modifiée depuis. Ces charges se sont transmises, et de nouvelles ont été octroyées par le ministère de la Justice depuis 2009 ; la loi dite « Macron » soumet la création de nouvelles charges à l'expertise préalable de l'Autorité de la concurrence.

Nous proposons que la formation de l'Institut de formation et de recherche des avocats aux conseils (IFRAC), sanctionnée par le CAPAC après trois années d'études et qui garantit le sérieux et l'aptitude des candidats pouvant exercer les fonctions d'avocat aux Conseils, soit la seule condition exigée pour qu'un avocat puisse agir devant le Conseil d'État et la Cour de cassation. Débarrassons-nous de ces vestiges de la monarchie !

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable pour des raisons qui ne sont pas tant de fond que de forme. Tout d'abord, le projet de loi n'aborde pas les recours en cassation : nous ne l'avons donc pas examiné lors des auditions préparatoires et des évaluations préalables.

On peut certes appeler de ses vœux l'approche libérale que vous proposez, mais cette modernisation peut intervenir de plusieurs manières : soit par l'ouverture complète des charges, soit par d'autres instruments. Je ne crois pas qu'il convienne de se prononcer sur le sujet au détour d'un amendement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. J'émet également un avis défavorable pour deux raisons.

La première raison tient à la bonne administration de la justice : la technique de cassation est très particulière, ce qui suppose des avocats qualifiés pour cette pratique. La deuxième raison tient à l'adoption récente de la loi du 6 août 2015, qui, comme vous le savez, elle a autorisé la création de nouveaux offices. Quatre de ces nouveaux offices, qui ont permis le recrutement de six nouveaux professionnels, ont ainsi été créés en 2017.

L'Autorité de la concurrence vient de rendre un nouvel avis préconisant la création d'offices supplémentaires. Nous étudions actuellement la portée de cet avis et nous verrons dans quelle mesure lui donner suite. J'ajoute que nous réfléchissons aussi à une réforme du filtrage des pourvois en cassation.

M. Ugo Bernalicis. Je ne comprends plus rien. Soit cet amendement a un rapport avec le texte et nous en discutons. Soit il n'a pas de rapport avec le texte et vous le jugez irrecevable pour que nous n'en discutons pas... En réalité, tous les amendements déposés et rejetés ont un lien direct avec le texte. Madame la rapporteure, vous ne pouvez pas écarter celui-ci au motif qu'aucune audition particulière n'a été consacrée au sujet. Souffrez que nous ayons des avis, que nous souhaitions discuter et dialoguer ! L'examen en commission constitue la première phase de discussion. Nous sommes là pour nous convaincre les uns les autres. Vous auriez pu proposer que nous retravaillions la question avant de la réexaminer en séance publique, mais ce n'est pas votre démarche.

Sur le fond, nous préférons à l'actuelle hiérarchie entre les catégories d'avocats une situation dans laquelle la réussite au CAPAC serait suffisante pour être reconnu compétent et pouvoir requérir devant la Cour de cassation. Peut-être est-ce là une vision « libérale », si vous tenez à coller cette étiquette à notre groupe ; nous pensons simplement que, dès lors qu'on a obtenu ce certificat, on peut faire son travail ! Nul besoin d'ajouter des obstacles qui de surcroît nous viennent – c'est un comble – de la monarchie !

La Commission rejette l'amendement.

Avant l'article 5

La Commission examine l'amendement CL7 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Par cet amendement d'appel, nous proposons une expérimentation visant à ce que, dans le cadre de son office, le juge civil puisse soulever d'office des moyens d'ordre public lorsque ceux-ci visent au respect de la légalité, du caractère équitable du procès et de l'égalité des armes. Cette proposition novatrice vise à lutter contre les inégalités de moyens dans l'accès à la justice, inégalités résultant notamment de l'inégale connaissance du droit par les parties.

Cette expérimentation serait entourée de plusieurs garanties. Elle serait limitée à une durée de trois ans, ne concernerait que les juridictions de première instance et se déroulerait sous le contrôle de la cour d'appel. La liste des moyens d'ordre public susceptibles d'être soulevés n'est pas limitative, ce qui permettrait de préserver ceux d'ores et déjà dégagés par la jurisprudence tout en laissant ouvertes toutes les possibilités pour l'avenir.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Les moyens d'ordre public, notamment en droit de la consommation, peuvent déjà être soulevés d'office par le juge, comme cela est prévu par le code de la consommation.

De l'exposé des motifs de votre amendement, je comprends qu'il s'agit avant tout d'un amendement d'appel, dans l'attente d'une prise de position de la ministre. Je vous suggérerai donc de le retirer au bénéfice des explications qu'elle donnera. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, ministre de la justice. J'é mets un avis défavorable, car les dispositions en cause, strictement relatives à la procédure civile, sont, de ce fait, de nature réglementaire.

M. Ugo Bernalicis. Il y a pourtant des propositions qui sont visiblement de nature réglementaire et qui ne sont pas jugées irrecevables. Je ne comprends plus rien – à moins que je ne comprenne trop bien... Plus sérieusement, je trouve que cela ne coûte rien de creuser ce

sujet. De deux choses l'une, donc : soit vous me dites que vous le rejetez mais qu'on en rediscutera d'ici à la séance parce que vous trouvez le sujet est intéressant, auquel cas je retire l'amendement ; soit je le maintiens.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. C'est vous-même qui avez parlé d'amendement « d'appel ».

M. Ugo Bernalicis. C'est bien pourquoi je veux une réponse à mon appel !
(*Sourires.*)

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL53 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Par cet amendement, nous proposons, dans le prolongement logique de la loi Taubira de 2016 qui créait un cadre juridique pour la modification de la mention du sexe à l'état civil, que la demande puisse être simplement formulée auprès de l'officier d'état civil de la commune de résidence.

Afin de faciliter cette démarche d'un point de vue pratique, nous estimons nécessaire qu'elle puisse être effectuée en mairie plutôt que d'avoir à se déplacer jusqu'au tribunal de grande instance.

Nous préférons ne pas nous contenter d'une simple expérimentation, mais sommes bien contraints de nous y résoudre, eu égard aux règles coutumières de recevabilité budgétaire des amendements.

Cet amendement est davantage qu'un amendement d'appel. Son adoption apporterait en effet une vraie et importante simplification, et enverrait un signal positif à nos concitoyennes et concitoyens confrontés à ce type de démarche – et à beaucoup d'autres – dans ce parcours transitionnel. Elle marquerait une avancée dans l'égalité des droits.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. C'est en effet un sujet extrêmement important, sur lequel il y a eu des avancées grâce à la loi « J21 », qui a profondément transformé le droit en matière de changement de sexe, notamment en s'éloignant de l'approche consistant à exiger une justification strictement médicale. Le juge exige désormais des éléments moins lourds, et toute personne qui fait état d'une conjonction d'éléments permettant de motiver ce changement de sexe peut obtenir l'inscription de cette modification à son état civil.

Les principaux de ces éléments, dont la preuve peut être rapportée par tous moyens, peuvent ainsi être : le fait que la personne se présente publiquement comme appartenant au sexe revendiqué, qu'elle soit connue sous celui-ci de son entourage familial, amical ou professionnel ou qu'elle ait obtenu le changement de son prénom, afin qu'il corresponde au sexe revendiqué.

Le passage devant le juge reste cependant important. Tout d'abord, en effet, ces éléments restent d'appréciation subjective, c'est-à-dire que le jugement devra les apprécier dans leur ensemble pour déterminer si le changement de sexe doit être accordé. L'exigence d'un certificat médical ayant été supprimée, ces éléments ne sont plus des éléments d'appréciation purement objective, et je trouve que c'est une bonne chose que de confier cette mission au juge, qui est le premier garant des droits individuels.

Si l'on mettait en œuvre une procédure de ce type auprès d'agents de l'état civil en mairie, j'y verrais un risque bien plus important de voir des considérations personnelles intervenir pour empêcher des personnes de voir inscrire à leur état civil ce changement, qui est un changement important. Pour l'égalité de tous, pour la garantie des droits et pour la protection des libertés, je pense qu'il ne s'agit pas d'une procédure qu'il faille déjudiciariser : elle fait au contraire partie de celles pour lesquelles le passage devant le juge est de nature à mieux garantir les droits de tous.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice. C'est effectivement un domaine sur lequel il ne me semble pas souhaitable de passer à une nouvelle étape avant d'avoir dressé un premier bilan de la loi de 2016.

La procédure de changement de sexe est une procédure qui est assez éloignée des missions traditionnelles confiées aux officiers d'état civil. Elle suppose, comme l'a dit Mme la rapporteure, un pouvoir d'appréciation des différents éléments fournis par le demandeur, pouvoir dont les officiers ou agents d'état civil ne disposent pas.

L'office du juge, en l'espèce, me semble nécessaire. La loi de 2016 a déjà marqué une avancée importante en démedicalisant la procédure. En outre, la demande est déposée sans représentation obligatoire devant l'autorité judiciaire. Il me semble important de laisser vivre quelque temps cette procédure.

Je sais qu'il existe certaines revendications des associations de défense des personnes LGBT, pour les avoir rencontrées. Au nombre de ces revendications, j'ai relevé celle d'un changement de sexe par simple déclaration à l'officier d'état civil. Pour ma part, je pense qu'il faut encore laisser vivre la loi de 2016 telle qu'elle a été écrite.

Mme Danièle Obono. J'insiste sur le fait que nous proposons une simple expérimentation et que, plus fondamentalement, nous défendons ce que défendent aussi les associations, à savoir la déjudiciarisation.

Vous parlez d'appréciation subjective, mais celle du juge l'est tout autant. Or l'identité est d'abord celle que revendique la personne ; il en va de même du sexe. Quant au fait qu'un officier d'état civil pourrait décider par lui-même, je rappelle qu'il ne fait qu'appliquer la loi. S'il devient possible de faire changer la mention à l'état civil, il n'y a pas d'appréciation subjective susceptible d'entrer en compte dans l'application de la loi.

Ce que revendiquent les associations et les personnes concernées, c'est que leur subjectivité soit respectée, au regard de l'identité à laquelle elles adhèrent. Je pense que cela marquerait une progression, pour le coup une avancée du « libéralisme ». Car le libéralisme auquel j'adhère, c'est celui qui consiste à défendre le droit de la personne à voir inscrire son changement à l'état civil sans avoir à passer par un autre canal, qu'il soit biomédical ou judiciaire. La procédure actuelle est une forme d'invalidation en ce qu'elle renvoie toujours au jugement de quelqu'un d'autre pour que soit décidé le sexe auquel appartient la personne. L'expérimentation que nous proposons constitue donc le pas en avant qu'il est nécessaire de faire aujourd'hui.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Encore une fois, je pense que nous partageons l'objectif. Mais, pour avoir moi aussi beaucoup dialogué avec les associations de lutte contre les « LGBT-phobies », je relève une difficulté : confier cette mission à des agents d'état civil n'est pas possible en l'état actuel de la loi « J21 », loi encore récente qu'il faut, comme le

disait à l'instant Mme la garde des Sceaux, laisser vivre pour pouvoir l'évaluer. Ensuite, nous prendrons en considération cette évaluation pour examiner s'il faut la faire évoluer dans un sens ou dans l'autre. Mais, sous l'empire du texte actuel, une déjudiciarisation ne permet pas d'atteindre l'objectif visé.

M. Philippe Gosselin. Je voudrais rappeler l'article 66 de la Constitution, aux termes duquel le juge judiciaire – ou plutôt « l'autorité judiciaire », pour reprendre le terme exact de l'article – est le « gardien de la liberté individuelle ». Or je crois que ce sujet concerne effectivement les libertés individuelles. Je ne porte pas de jugement sur le fond, mais il me paraît plutôt justifié, pour des raisons constitutionnelles, que le juge reste compétent.

J'envisage aussi les raisons pratiques. Nous avons un peu moins de 36 000 communes en France, soit au moins autant d'officiers d'état civil, à savoir les maires et les adjoints. En outre, dans les villes d'une certaine importance, ces fonctions sont déléguées, et exercées sous le contrôle des élus, à des agents de l'État. Mais, dans tous les cas, qu'il s'agisse des maires et adjoints, qui sont de droit officiers d'état civil, ou des agents qui interviennent, ces personnes le font au nom de l'État. Nous mettrions donc réellement dans l'embarras bon nombre d'officiers et agents d'état civil, qui auraient une vraie difficulté à traiter ces questions, sans possibilité de recours, ce qui présenterait des risques de rupture d'égalité, d'autant que les conditions d'accueil sont susceptibles de varier fortement selon la configuration des lieux, notamment dans les petites communes où il y a à peine un bureau pour recevoir le public. N'oublions pas qu'il s'agit de questions relevant de l'intime.

Sauf à en faire une affaire de principe, pourquoi ne pas se rendre au tribunal de grande instance ? C'est ce que prévoit la loi de 2016, qui n'a d'ailleurs pas encore été évaluée.

La Commission rejette l'amendement.

Chapitre III Repenser l'office des juridictions

Article 5 (art. 46, 311-20 et 317 du code civil, art. L. 2141-10 du code de la santé publique, art. 4 de la loi n° 68-671 du 25 juillet 1968 relative à l'état civil des Français ayant vécu en Algérie ou dans les anciens territoires français d'outre-mer ou sous tutelle devenus indépendants, loi du 20 juin 1920 ayant pour objet de suppléer par des actes de notoriété à l'impossibilité de se procurer des expéditions des actes de l'état civil dont les originaux ont été détruits ou sont disparus par suite de faits de guerre et art. 1^{er} et 2 de l'ordonnance n° 62-800 du 16 juillet 1962 facilitant la preuve des actes de l'état civil dressés en Algérie) : *Compétence des notaires pour délivrer certains actes de notoriété et recueillir le consentement dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation avec tiers donneur*

La Commission est saisie des amendements identiques CL64 de Mme Danièle Obono et CL435 de M. Stéphane Peu.

M. Ugo Bernalicis. L'article 5 transfère au notaire des missions qui étaient auparavant assurées par le tribunal d'instance. Par principe, nous allons nous y opposer, même si nous pouvons comprendre que l'on souhaite alléger la tâche des tribunaux d'instance. En effet, les interventions du notaire ne sont toujours pas gratuites, les « fonctionnaires notaires » n'existant pas encore – on en parlera lorsque je défendrai

l'amendement CL65. Quoi qu'il en soit, dans l'état actuel, nous proposons, par l'amendement CL64, de supprimer cet article.

M. Sébastien Jumel. Il ne peut y avoir d'égalité dans l'accès au service public de la justice sans gratuité. Nous ne sommes pas par principe opposés à la déjudiciarisation de certains actes, comme nous l'avons démontré à l'occasion d'autres amendements. Mais confier au notaire ces nouveaux actes, c'est les rendre payants, et donc, aggraver l'inégalité sociale.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable, dans le sens où ces actes, qui ne sont pas liés à un litige, relèvent moins de l'office du juge que de la compétence d'un notaire. J'ajoute que leur coût n'est pas des plus élevés.

M. Philippe Gosselin. Un acte de notoriété revient tout de même à 78 euros !

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Leur nombre est par ailleurs extrêmement limité. Par exemple, on ne voit passer qu'une dizaine d'actes de notoriété par an. Je ne pense donc pas qu'une telle déjudiciarisation soit d'une grande difficulté.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice. Ces amendements, sur lesquels j'émet un avis défavorable, visent à supprimer l'article 5 tel qu'il a été rédigé par le Sénat.

Celui-ci concerne, notamment, l'acte de notoriété, qui est un mode de preuve élaboré dans l'ancien droit par la pratique notariale. Par cet acte, l'autorité compétente constate que les témoins qui comparaissent devant elle affirment qu'à leur connaissance personnelle, tel fait est notoire.

L'esprit du projet de loi de programmation, et c'est tout le sens de cet article 5, vise à recentrer le juge sur le cœur de son office, c'est-à-dire à le faire intervenir là où il apporte une plus-value, et non pas là où il accomplit des actes que d'autres pourraient faire à sa place de la même manière. En l'occurrence, je ne vois pas ce que l'intervention judiciaire apporte aux actes de notoriété. C'est pourquoi je souhaite rétablir la version initiale du texte.

Il s'agit également d'uniformiser les règles de compétence qui régissent les différents actes de notoriété établis dans diverses matières. En effet, le code civil prévoit déjà d'autres dispositions relatives à des actes de notoriété, lesquels sont tous dressés par des notaires.

Enfin, je vous informe d'une baisse immédiate du coût des actes de notoriété, qui n'est donc plus de 78 euros, monsieur Gosselin, mais de 57,69 euros !

M. Philippe Gosselin. Pardon ! (*Sourires.*)

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice. J'insiste sur le fait que le nombre de ces actes de notoriété se limite à une dizaine par an. Nous porterons donc un regard favorable sur l'amendement que nous proposera dans quelques instants la rapporteure.

La Commission rejette les amendements.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL1073 de la rapporteure.

Elle examine ensuite les amendements identiques CL955 du Gouvernement et CL564 de M. Philippe Chalumeau.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice. Je demande par cet amendement que l'on confie exclusivement au notaire le recueil du consentement du couple qui a recours à une procréation médicalement assistée (PMA) avec tiers donneur. L'intervention du notaire est déjà prévue par le texte actuel, puisque les couples qui veulent avoir recours à une PMA avec tiers donneur ont le choix entre le notaire ou le juge pour donner leur consentement.

L'intervention du notaire est adaptée, puisqu'il s'agit d'informer le couple sur les conséquences que leur décision aura quant aux règles de filiation dérogatoires qui sont applicables. L'intervention du juge, en revanche, ne me semble pas du tout se justifier, puisqu'il n'y a pas là de fonction juridictionnelle, ni de litige à trancher. Ainsi, cette modification proposée dans le code civil et dans le code de la santé publique est une mesure d'administration de la justice qui s'inscrit dans une démarche globale de simplification.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis favorable.

M. Ugo Bernalicis. Est-il possible de fixer un tarif à « zéro euro » au notaire pour ce genre d'acte ?

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je proposerai ultérieurement un amendement qui vise à réduire considérablement le coût de cet acte.

M. Jean Terrier. Je pense que nous y serons très attentifs.

J'ajoute que, dès lors que l'on passera par un notaire, on n'aura plus à passer par un juge. Cela procurera tout de même un gain de temps assez important aux parties qui ont recours à ce type de procédure. Pour moi, le coût supplémentaire sera largement compensé par le gain de temps.

M. Sébastien Jumel. Pourrions-nous obtenir, d'ici à la séance, une évaluation des coûts engendrés par de telles mesures ? Les gens que je rencontre, ceux qui vivent à côté de chez moi, n'ont pas un « pognon de dingue » ! Certes, la longueur des délais peut être préjudiciable. Nous avons d'ailleurs formulé des propositions pour renforcer les moyens de la justice et améliorer sa réactivité et son efficacité. Mais la question du coût demeure. En matière d'accès au droit, la fracture sociale existe. Or, plus on est marginalisé, plus on est précarisé, plus on est exclu, et plus l'accès au droit est important. Ou alors, nous ne militons pas pour la même société, ce que je n'ose penser.

Nous n'avons pas encore terminé d'examiner ce texte, et j'aimerais savoir ce que tout cela représente. Je pense également au recours aux plateformes privées, dont on a parlé tout à l'heure.

Mme Cécile Untermaier. Personnellement, je trouve un peu surprenant qu'un couple qui veut s'engager dans une PMA doive s'adresser à son notaire. Généralement, on va voir son notaire pour une succession.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Pour une PMA, c'est déjà le cas !

Mme Cécile Untermaier. Certainement, si vous le dites. Je ne suis pas une spécialiste de la PMA. Mais l'aspect intime de la démarche justifierait qu'on s'adresse au maire, avec lequel on a des relations de confiance. On le fait pour le mariage, pourquoi pas pour la PMA ? À moins que ce ne soit pas possible juridiquement ?

Mme Alice Thourot. Je ne suis pas du tout sur la même ligne. Je pense au contraire que le cœur de la mission d'un notaire est de conseiller la famille et de sécuriser les actes. Selon moi, il est donc le mieux placé pour recueillir le consentement.

M. Paul Molac. Le notaire a un rôle de confidentialité et un devoir de neutralité. Les relations qu'on a avec le maire sont différentes, ne serait-ce que pour des raisons politiques. Personnellement, je préférerais discuter de ce genre de choses avec le notaire plutôt qu'avec le maire.

M. Pierre Morel-à-l'Huissier. Le notaire, on le choisit. Le maire, on ne l'a pas forcément choisi. C'est une grande différence... (*Sourires.*)

M. Erwan Balanant. Je pense comme M. Morel-à-l'Huissier. À la différence du maire, le notaire est parfaitement adapté à cette situation, puisqu'il a l'habitude de travailler sur les questions de famille, qu'il rédige les testaments et qu'il a un devoir de discrétion et de confidentialité. Je m'imagine mal aller voir le maire dans une telle circonstance, mais je m'imagine très bien aller voir le notaire.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je tiens à rappeler que cet article 5 vise trois actes différents. Tout d'abord, deux actes de notoriété : le premier pour établir la filiation en matière de possession d'état, le second lorsque des actes d'état civil ont été détruits, notamment par des sinistres ou des actes de guerre. Ces deux cas représentent au maximum une dizaine d'actes par an. Le troisième cas est celui d'un acte de consentement en matière de procréation médicalement assistée.

Aujourd'hui, cette dernière démarche concerne 3 200 couples par an, dont la moitié a déjà recours au notaire – et l'autre au juge. Suite à cette déjudiciarisation, l'ensemble des couples iront notifier leur consentement devant le notaire. Pour une telle procédure, les frais de notaires sont de 76 euros, et les droits d'enregistrement peuvent aller jusqu'à 125 euros. C'est pourquoi, par l'amendement CL1068 que je vous présenterai tout à l'heure, je proposerai que les couples soient exonérés de ces droits d'enregistrement.

M. Sébastien Jumel. Cela ferait combien, au total ?

Mme Laetitia Avia, rapporteure. 76 euros.

La Commission adopte les amendements.

Elle examine ensuite l'amendement CL954 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice. Il s'agit de confier au notaire le recueil du consentement du couple qui a recours à une PMA avec accueil d'embryon. Je souhaite supprimer le régime d'autorisation judiciaire préalable à l'accueil d'embryon, lequel est vécu par les couples comme très stigmatisant, et remplacer cette autorisation judiciaire par le recueil du consentement préalable du couple demandeur par un notaire. Cet amendement assure la cohérence avec les autres dispositions du projet de loi du

Gouvernement, qui confie au notaire le soin de recevoir l'ensemble des consentements requis de la part des couples qui ont recours à la PMA. Je crois que c'est très important.

Par ailleurs, je ne pense pas que ce soit une bonne idée d'avoir recours au maire. L'officier d'état civil n'a pas à savoir comment votre enfant a été conçu, en tout cas dans la situation actuelle de la loi. Mais peut-être changera-t-on la loi...

Le maire n'est pas la personne pertinente. Le juge n'apporte pas de plus-value, puisqu'il s'agit simplement de recueillir un consentement. En revanche, une fois que la décision de recours à la PMA, acte médical et de paternité, a été prise, la question de la filiation devient essentielle. Et c'est là tout le rôle du notaire.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** l'amendement.*

Elle examine l'amendement CL1068 de la rapporteure.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice. Le Gouvernement est favorable à cet amendement et lève le gage.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 5 **modifié**.*

Après l'article 5

La Commission examine l'amendement CL185 de M. Raphaël Schellenberger.

M. Raphaël Schellenberger. Cet amendement concerne un problème bien particulier, celui des clercs de notaire alsaciens et mosellans suite à la loi du 6 août 2015. En effet, cette loi a mis fin, à compter du 31 décembre 2020, aux habilitations des clercs de notaire. Cette mesure est compensée par la possibilité, pour les clercs de notaire en « Vieille France », de devenir notaires sous certaines conditions. Mais en Alsace et Moselle, où il est nécessaire d'être reçu à un concours avant d'être inscrit sur liste d'attente et pouvoir *in fine* obtenir une charge notariale, cette échappatoire n'est pas possible. Les clercs se retrouvent donc dans une impasse.

Dans ces conditions, nous proposons de maintenir les prérogatives des clercs de notaire au-delà du 31 décembre 2020 et jusqu'à ce qu'ils fassent valoir leur demande de retraite. Ce dispositif permettra de gérer correctement la disparition de cette profession spécifique dans un territoire qui a une autre organisation de la charge notariale que la « Vieille France ».

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Il est difficile de revenir, dans le cadre de ce texte, sur une mesure de modernisation qui a été votée dans le cadre de la loi « Macron », et dont les effets ne se feront sentir qu'à partir de 2021 – d'autant qu'aucun problème ne semble ressortir aujourd'hui de son application en droit commun.

Toutefois, il est exact que la règle nationale est parfois différente en Alsace et Moselle. Cet amendement pointe une particularité de droit local que vous faites bien de signaler, mais dont les conséquences ont été, si je ne me trompe pas, réglées par le Gouvernement avec le décret du 25 juillet 2018.

Je laisserai à Mme la ministre le soin d'expliquer les initiatives qui ont été prises par le pouvoir réglementaire pour remédier à cette situation. Mais sachez que, pour moi, le problème qui avait existé n'existe plus. Une fois reçues ces explications, je vous demanderai de retirer votre amendement. À défaut, mon avis sera défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice. Monsieur le député, comme vous le savez, la loi du 6 août 2015 a mis fin aux habilitations de clerc de notaire à compter du 1^{er} janvier 2021. En particulier, le décret du 20 mai 2016 permet aux clercs de s'installer ou d'être salariés en qualité de notaires en se prévalant de leur expérience professionnelle. On ne souhaite pas revenir sur l'économie générale de ce texte.

Pour l'accès au notariat en Alsace et Moselle, il me semble qu'on a pris des dispositions de nature à vous rassurer. Un décret du 25 juillet 2018 ouvre largement la passerelle d'accès vers le notariat pour les clercs habilités en Alsace et Moselle, en supprimant les conditions de stage. Et un second concours d'accès au notariat en Alsace et Moselle sera organisé d'ici à la fin de cette année pour permettre aux clercs qui répondent aux nouvelles conditions fixées par le décret du 25 juillet 2018 de s'y présenter. Je pense qu'ils pourront ainsi avoir accès à la qualité de notaire de manière plus aisée qu'ailleurs dans les autres départements.

M. Raphaël Schellenberger. Je ne crois pas qu'avec les dispositions de votre décret l'accès à la qualité de notaire sera plus aisé en Alsace-Moselle qu'ailleurs. En effet, ailleurs, c'est la loi de 2015 qui a fixé les conditions d'accès à la charge notariale pour les clercs de notaire habilités ayant une expérience.

Il n'est pas question de revenir sur l'équilibre de la loi de 2015, dont on ne connaît pas encore les conséquences. Mais on sait tout de même que, le 1^{er} janvier 2021, un certain nombre de clercs de notaire habilités verront leur métier disparaître. La situation qui a été trouvée est probablement satisfaisante en « Vieille France » mais, en Alsace et Moselle, le décret facilite l'accès au concours des clercs de notaires habilités, sans leur garantir pour autant une issue ou un avenir professionnel.

Nous proposons donc un dispositif extinctif qui n'a pas vocation à revenir sur ce qui a été voté en 2015 et qui n'est pas forcément mauvais, mais à offrir une solution à l'ensemble des clercs de notaire alsaciens-mosellans, y compris à ceux qui n'auraient pas réussi à passer le concours, ou qui l'auraient réussi sans pouvoir récupérer une charge notariale – car le nombre de celles-ci est restreint.

J'entends vos arguments. Je vais maintenir mon amendement. Je vais aussi me pencher plus précisément sur la rédaction du décret, dont je n'avais pas eu connaissance, et je reviendrai éventuellement avec une autre rédaction en séance, car je pense qu'il y a un vrai problème. Il ne faudrait pas donner l'impression de mépriser des gens qui ont une vraie compétence professionnelle, qui n'ont peut-être pas envie de devenir notaires, qui n'ont pas forcément envie de passer le concours, mais qui ont le droit de continuer à servir la charge ministérielle.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL65 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Si nous avons directement proposé de mettre en place une régie publique notariale, avec des fonctionnaires notaires ou des notaires fonctionnaires – comme on voudra –, ce qui aurait permis d’assurer la gratuité d’un certain nombre d’actes notariés, on nous aurait opposé l’article 40 de la Constitution. Pour contourner cet obstacle, nous proposons, par cet amendement, que le Gouvernement remette au Parlement dans les six mois un rapport sur cette hypothèse de travail.

Nous verrons, d’ici la séance, s’il est possible de fixer les tarifs des notaires de façon à les ramener à « zéro euro ». Ainsi, tous ceux qui passaient auparavant devant le juge et qui passeront demain devant le notaire pourront continuer à bénéficier d’actes gratuits.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable, conformément à la jurisprudence de la commission des Lois en matière de rapports.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice. Avis défavorable également. D’abord, il y a eu des évaluations, dont le rapport de la Cour des comptes d’octobre 2013 intitulé « L’évolution des missions et de l’organisation des consulats français à l’étranger », qui préconisait déjà l’extinction de la fonction notariale. Ensuite, une décision du Gouvernement, prise en 2017, a mis fin à l’activité notariale du réseau consulaire pour que ce dernier puisse se recentrer sur ses missions régaliennes et sociales.

M. Ugo Bernalicis. Ce n’est pas une réponse sur le fond !

Madame la rapporteure, je comprends bien qu’il y ait deux poids et deux mesures, mais tout de même ! Cela vous amuse peut-être de me renvoyer à la jurisprudence de la commission des Lois en matière de rapports, alors qu’on en a voté je ne sais combien depuis ce matin. À moins que vous n’ayez des arguments de fond à m’opposer, je vois mal pourquoi vous refusez celui-ci.

Enfin, madame la ministre, je ne m’adressais pas à la Cour des comptes, mais à vous-même, quant à l’opportunité de ce rapport.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice. Vous me demandez un rapport, je vous réponds qu’il y en a déjà eu.

M. Ugo Bernalicis. Oui, mais vous avez bien compris que je vous demandais un rapport pour contourner l’article 40. Sinon, j’aurais déposé un amendement visant directement à la création de ce service public. Donc, sur le fond, seriez-vous favorable à la création d’une régie, et peut-on y réfléchir ? Ou est-ce un désaccord de principe ?

La Commission rejette l’amendement.

Article 6 : Modalités de révision des pensions alimentaires

La Commission est saisie des amendements identiques CL66 de M. Ugo Bernalicis, CL432 de M. Sébastien Jumel, CL457 de Mme Marietta Karamanli et CL592 de Mme Laurence Vichnievsky.

M. Ugo Bernalicis. Nous nous opposons par principe à la déjudiciarisation des pensions alimentaires qui résultent d’une décision prononcée par un magistrat, et au fait qu’une autorité administrative vienne remettre en cause cette décision. On nous répond que si

l'on n'est pas satisfait de la décision de la caisse des allocations familiales (CAF), on peut revenir devant le juge. Certes, mais cela ajoute une étape qui n'existait pas auparavant.

Par ailleurs, le directeur de la CAF appliquera un barème tout simple en fonction des éléments dont il dispose, sans recevoir les différentes parties.

Nous refusons à la fois que l'on éloigne davantage encore la justice des justiciables et qu'une autorité administrative puisse revenir sur une décision d'un juge.

M. Sébastien Jumel. Je crois en la justice de mon pays et je pense que, lorsqu'elle s'occupe du quotidien de nos concitoyens, le rapport de confiance qu'elle entretient avec eux s'en trouve renforcé. Le juge, dans sa balance, évalue la réalité et la spécificité des situations – un enfant qui étudie à tel endroit, un autre qui habite chez sa mère dans une autre ville, etc. – lorsqu'il s'agit de fixer le montant de la pension. Il a la capacité souveraine d'apprécier ce montant dans l'intérêt de l'enfant. Cette liberté disparaît dans le dispositif prévu.

Les CAF, auxquelles vous entendez donner une telle capacité, sont juges et parties, étant donné qu'elles sont chargées de payer des prestations familiales. J'ajoute qu'elles peuvent décider de sanctions pécuniaires à l'encontre de certaines familles lorsque des manquements éducatifs sont constatés. Autant de raisons qui me conduisent à m'opposer à cet article, qui limite les compétences du juge !

J'entends bien l'argument relatif à la nécessité de réduire les délais de traitement. Mais cela nous amène à nous interroger sur la justice dont nous avons besoin et sur les moyens que nous mettons à son service pour qu'elle accomplisse efficacement ses missions. D'une certaine manière, cela nous renvoie à l'article 1^{er}.

Mme Cécile Untermaier. Les garanties d'indépendance, d'impartialité et d'absence de conflits d'intérêt nous semblent affaiblies par cette disposition.

Les organismes débiteurs des prestations familiales, à savoir les CAF, sont des personnes de droit privé qui n'offrent aucune garantie d'indépendance et de respect des droits des parties – l'indépendance de la justice figurant à l'article 64 de la Constitution.

La « barémisation » des pensions alimentaires prévue par le texte risque de conduire à une automatisation de la procédure. On ne pourra pas prendre en compte la diversité et la complexité des situations personnelles, notamment en matière de revenus.

Enfin, le principe de neutralité pourrait être mis à mal dans la mesure où les CAF ont le pouvoir de distribuer des prestations sociales, mais aussi de sanctionner les bénéficiaires, ou encore, dans le cas des pensions alimentaires, de se substituer au débiteur en cas de non-paiement.

Pour toutes ces raisons, nous demandons la suppression de cet article.

M. Vincent Bru. Il s'agit de supprimer l'article 6 qui prévoit qu'à titre expérimental, et pour une durée de trois ans, les organismes débiteurs de prestations familiales délivreront les titres exécutoires portant sur les modifications du montant d'une contribution à l'entretien de l'éducation des enfants. Ce qui nous inquiète, c'est que ces organismes sont les services de la CAF, des organismes de droit privé qui, globalement, ne présentent pas les mêmes garanties d'indépendance, d'impartialité et de neutralité que le juge lui-même.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable. Je rappelle qu'il s'agit d'une expérimentation limitée dans le temps et dans l'espace – un faible nombre de départements, dont la liste sera déterminée par décret.

L'objectif est de rendre plus efficace et plus rapide la procédure de révision des pensions alimentaires, afin de mieux s'adapter aux évolutions de la vie que peuvent connaître les couples divorcés. Il faut garder à l'esprit que la CAF intervient déjà dans les modalités de fixation et de révision de la pension alimentaire, aux fins d'homologation d'un accord dans le cas d'une séparation de parents non mariés. L'article 6 repose donc sur des compétences déjà établies. Il faut aussi savoir que le système que nous entendons expérimenter existe à l'étranger, notamment au Québec, où il a fait ses preuves et montré son efficacité.

Il n'y a aucune raison aujourd'hui de craindre un quelconque recul des droits des parties avec le passage devant la CAF, organisme connu de nos concitoyens. Ceux-ci ne risquent pas d'être désorientés par le fait de s'adresser à son directeur, dont les décisions sont généralement respectées.

On ne peut pas nier les interrogations liées à l'utilisation d'un barème, mais j'observe que celui-ci est déjà employé pour la révision des pensions. Bien sûr, certains se sont interrogés sur la façon dont les situations particulières pourraient être appréciées. Je leur réponds qu'il n'est pas question de ne plus apprécier les situations particulières, mais d'être plus efficace en l'absence de situation particulière. En revanche, à chaque fois qu'un élément de subjectivité nécessitera un recours devant le juge, il y aura recours et décision du juge aux affaires familiales. Ce dernier reste pleinement compétent pour statuer sur le recours contre la révision administrative décidée par le directeur de la CAF.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Je suis défavorable à ces amendements puisque nous souhaitons rétablir cette expérimentation concernant la révision des pensions alimentaires par le directeur de la CAF. Je ferai à ce propos trois observations.

Premièrement, il s'agit d'une expérimentation.

Deuxièmement, celle-ci ne porte que sur la révision, pas sur la fixation de la pension initiale qui continue à relever du juge. Ainsi, le directeur de la CAF pourra-t-il procéder, soit à une augmentation de la pension en raison d'une augmentation des revenus du débiteur, soit à une diminution de la pension en raison d'une diminution des revenus du débiteur.

Troisièmement, le barème que l'on met en avant existe déjà. Tous les professionnels qui ont à réfléchir sur ces questions s'appuient dessus. Il est fondé sur des moyennes établies sur des bases scientifiques validées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et qui concernent, si vous me passez cette expression horrible, le « coût d'un enfant » aux besoins matériels duquel il faut répondre. Ce barème est utilisé depuis 2011 par les professionnels – juges, médiateurs ou avocats.

J'entends bien les craintes, mais les droits des parties seront évidemment respectés car il y aura un échange contradictoire de pièces, et surtout la décision du directeur de la CAF pourra être contestée devant le juge aux affaires familiales (JAF). Nous prévoyons, sur le plan réglementaire, que le caractère exécutoire de la décision pourra être suspendu par le président du tribunal de grande instance (TGI) saisi par le débiteur si l'exécution risque d'entraîner des conséquences excessives. Il me semble que la solution est équilibrée.

Je voudrais aussi répondre à une inquiétude plusieurs fois exprimée devant moi par les avocats : certains craignent que la CAF ne se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, étant à la fois juge et partie. D'une part, la modification du montant de la pension alimentaire sera réalisée en fonction du barème dont je viens de parler et qui existe déjà. D'autre part, la CAF n'a aucun intérêt à majorer le montant des pensions alimentaires car cela pourrait entraîner une défaillance du débiteur, auquel cas elle devrait verser la prestation correspondante – et, par ailleurs, cela pourrait donner lieu à une procédure de recouvrement.

Même si aucun d'entre vous n'a évoqué ce sujet, je tiens à souligner, à toutes fins utiles, que si les CAF sont des personnes morales de droit privé, elles sont chargées d'une mission de service public. À ce titre, elles peuvent adopter des actes ayant force exécutoire.

Pour conclure, l'idée est vraiment d'avoir une meilleure prévisibilité et une plus grande rapidité dans la révision des pensions alimentaires, tout en rassurant celui qui paie et celui qui reçoit. La finalité est l'intérêt de l'enfant.

M. Jean Terlier. Sans prétendre à l'originalité, car Mme la garde des sceaux a été exhaustive dans ses explications, j'aimerais tout de même apporter deux précisions.

M. Bernalicis a parlé de déjudiciarisation des pensions alimentaires. Or le recours au directeur de la CAF n'interviendra que dans le cadre de la modification d'une pension alimentaire préalablement fixée par le juge : il ne fixera pas le montant, mais aura la possibilité d'apporter un correctif.

Par ailleurs, le fait qu'il s'agisse d'une expérimentation me semble important.

Il faut aussi garder à l'esprit que le public concerné est constitué des personnes les plus vulnérables, de celles qui voient, à un moment donné, leur situation se dégrader gravement et se trouvent dans l'obligation de saisir le juge – ou, bientôt, le directeur de la CAF – pour que la pension qu'ils versent soit diminuée car ils ne sont plus en mesure de payer, soit au contraire pour qu'elle soit augmentée. Ils vont gagner six mois, ce qui n'est pas neutre.

Mme la garde des sceaux a présenté très précisément le garde-fou prévu : le directeur de la CAF ne pourra pas statuer comme il l'entend ; il sera dans l'obligation de prendre en compte le barème, ce qui limitera considérablement les risques d'erreur et d'abus. De plus, la possibilité existera toujours de saisir le juge en urgence, selon un mécanisme de référé, si l'on estime la décision entachée d'anomalies graves.

Telles sont les raisons pour lesquelles le groupe La République en Marche estime le dispositif parfaitement cadré. Il mérite de faire l'objet d'une expérimentation.

M. Antoine Savignat. À défaut d'appeler de vives critiques, cette mesure est pour le moins surprenante. Après l'intervention d'un juge ou après l'enregistrement par l'officier ministériel qu'est le notaire de la convention conclue entre les parties, on confie à une personne de droit privé chargée d'une mission de service public la possibilité de revenir sur une décision de justice ou sur l'accord des parties pour modifier, à la hausse ou à la baisse, la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants. C'est un peu étrange.

J'ai entendu Mme la rapporteure dire qu'il y aura un échange contradictoire devant le directeur de la CAF, mais ce sera un échange de pièces : il n'y aura pas de passage devant le juge et il manquera un élément à mon sens extrêmement important dans notre système

judiciaire, à savoir l'intime conviction du juge. Or, on sait – je vous invite à aller discuter avec les juges aux affaires familiales – que, dans un divorce ou une autre situation particulièrement contentieuse, il est extrêmement facile d'organiser son insolvabilité. Je peux vous présenter pléthore de cas dans lesquels des hommes – car ce sont le plus souvent des hommes – produisent des documents permettant de justifier de revenus perçus au titre d'une situation de chômage, alors qu'ils ont en parallèle créé une société dont ils vivent très bien sans en percevoir de revenu. Le directeur de la CAF n'aura normalement, si je puis dire, pas d'autre solution que de tenir compte des documents qui lui seront fournis, sans pouvoir faire de recherche et sans avoir entendu les parties.

Vous avez dit, madame la garde des sceaux, que le président du TGI pourra suspendre la mesure, ce qui signifie que vous ajoutez, en réalité, une deuxième complication : il y aura saisine du président du TGI puis du juge aux affaires familiales. Si la décision du directeur de la CAF a revu à la baisse la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants, on peut prévoir que la saisine du président du TGI aura automatiquement un effet suspensif afin de ne pas mettre en difficulté une femme et ses enfants. Le JAF aura la possibilité, quand il se prononcera, de faire remonter les effets de la révision de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants au jour de la saisine, si jamais la demande du mari s'avère fondée.

M. Sébastien Jumel. Je trouve ces propos tout à fait pertinents et j'aimerais ajouter quelques éléments. Pour les juges aux affaires familiales, la fixation de la pension alimentaire est un outil permettant, dans une situation conflictuelle, une responsabilisation des parents quant à leurs obligations à l'égard de l'enfant et, même, quant à l'impérieuse nécessité d'éviter que le divorce se traduise par une dégradation de la prise en compte de l'intérêt de l'enfant. Or, cette possibilité va disparaître, notamment lorsque l'enfant vieillit et que ses besoins matériels évoluent.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Ça ne bougera pas !

M. Sébastien Jumel. Par ailleurs, il y a certes un barème, mais le juge peut, dans le cadre de sa souveraineté d'appréciation, prendre en compte des situations particulières pour se détacher du barème.

Autre point, y a-t-il eu une étude d'impact sur la capacité des CAF à assumer cette nouvelle responsabilité ? Mon expérience est qu'il y a eu une départementalisation de ces structures, donc une concentration et un éloignement des territoires de vie, avec ce que cela implique en termes de connaissance fine des populations concernées. Sommes-nous certains que les CAF pourront exercer leur nouvelle mission dans des délais inférieurs à ceux des juges aux affaires familiales ? Vous ne l'êtes pas, puisque vous allez expérimenter – sinon vous auriez immédiatement pris la décision d'appliquer ce dispositif.

On pourra en effet, madame la rapporteure, contester une décision prise par la CAF, mais il ne me semble pas, même si je suis un novice qui aborde cette matière avec beaucoup de modestie et d'humilité, que le juge compétent en cas de recours soit le juge aux affaires familiales.

M. Bruno Questel. Je suis un peu ennuyé par les propos tenus par notre collègue Savignat : il considère que les femmes seront suffisamment stupides pour ne pas faire valoir leurs droits si leur ex-mari dissimule sa situation matérielle et financière. (*Exclamations.*) Sur le fond, le montant initial de la pension alimentaire est établi par le juge après l'étude des

pièces, un débat contradictoire et l'application du barème. (*Nouvelles exclamations.*) Il est étonnant de voir à quelle vitesse vous montez dans les tours quand on contredit un peu vos propos.

M. Raphaël Schellenberger. Si seulement il y avait une contradiction !

M. Bruno Questel. Pour avoir eu à traiter quelques centaines de dossiers de divorce, je peux vous dire que le magistrat cherche, avant tout, un accord entre les parties. S'il n'y en a pas, il s'en tient, dans 99 % des cas, au barème mentionné par Mme la garde des sceaux.

M. Sébastien Jumel. L'intérêt de l'enfant vient en premier ! C'est la loi !

M. Philippe Gosselin. Je suis un peu gêné aux entournures par ce transfert qui pourrait être une forme de dessaisissement, mais j'avoue que la crainte d'un conflit d'intérêts ne me paraît pas nécessairement fondée.

Les CAF – on parle d'elles, mais cela peut aussi bien être la mutualité sociale agricole (MSA) comme tous les organismes débiteurs des prestations familiales visés à l'article 6 – auront-elles les moyens de mener à bien ce type de mission ? C'est une interrogation à l'heure où les moyens diminuent : on voit que des CAF ont des conventions d'objectifs et de gestion (COG) assez drastiques et que la MSA connaît les mêmes difficultés. En même temps – si vous me le permettez (*Sourires*) –, il y a déjà des demandes d'aide au recouvrement des pensions alimentaires (DARPA) gérées par les CAF et la MSA, lesquelles ont un peu le « doigt dans l'engrenage ». Sans y voir une affaire d'État et au-delà des principes de fond évoqués par ailleurs, je m'interroge sur les moyens qui permettront de mener l'expérimentation.

M. Ugo Bernalicis. Quand j'ai parlé de déjudiciarisation, je ne pensais pas à la fixation de la pension alimentaire mais à sa révision. C'est d'ailleurs là qu'est tout le problème : la pension sera fixée par un juge, mais sa révision sera faite par quelqu'un qui ne l'est pas, ce qui est étrange sur le plan des principes. À ce moment-là, pourquoi ne pas confier directement au directeur de la CAF le soin de fixer la pension alimentaire ?

On voit bien que les principes ne sont pas votre point de départ, mais plutôt l'idée qu'il est trop long de revenir devant le juge et qu'il faudrait s'adresser au directeur de la CAF, d'autant qu'il s'agit d'appliquer un barème. En somme, pourquoi s'embêter ? Vous voulez de l'efficacité, de la rationalisation, de la mutualisation – bref, vos mots-clefs habituels. Nous vous opposons, comme toujours, qu'il faut mettre suffisamment de juges pour régler les affaires, en vue de garantir les principes qui ont conduit à leur confier, jusqu'à présent, la fixation et la révision des pensions alimentaires. Voilà, sans revenir sur tout ce qui a été dit avant moi, pourquoi nous nous opposons à cet article du projet de loi.

M. Raphaël Schellenberger. C'est un débat important : je remercie madame la présidente de nous laisser le temps de le mener.

Dans la perception de la vitesse de la justice, le point noir concerne les affaires familiales. Pour tout le reste, il n'est pas toujours mauvais de prendre un peu de temps ; quand il s'agit, en revanche, des moyens permettant d'élever les enfants, de la préservation de leur intérêt et, finalement, de l'équilibre d'une vie familiale lorsque celle-ci évolue, il est essentiel d'aller vite.

Je suis malgré tout gêné. J'entends qu'il s'agit uniquement d'une expérimentation, mais l'idée de revenir sur une décision de justice par voie administrative touche à un point d'équilibre du droit. Cela me semble délicat. Certes, on ne fait que commencer et ce n'est qu'une expérimentation ; mais si on expérimente, c'est pour élargir le dispositif s'il s'avère concluant, et cela m'interpelle. On se rend compte aussi, au fil du débat, qu'il y a la question des moyens que les CAF pourront consacrer à cette mission. Si vous prévoyez de leur en donner davantage, pourquoi ne pas le faire directement pour la justice ? Ce serait plus logique.

*La Commission **rejette** les amendements.*

La réunion s'achève à 19 heures 55.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Caroline Abadie, Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, M. Ugo Bernalicis, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Éric Ciotti, Mme Typhanie Degois, Mme Coralie Dubost, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Christophe Euzet, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Paula Forteza, M. Philippe Gosselin, M. Guillaume Gouffier-Cha, Mme Marie Guévenoux, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, M. Sébastien Jumel, Mme Marietta Karamanli, M. Philippe Latombe, Mme Alexandra Louis, M. Olivier Marleix, M. Jean-Louis Masson, M. Stéphane Mazars, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, Mme Naïma Moutchou, M. Didier Paris, M. Bruno Questel, M. Robin Reda, M. Hervé Saulignac, M. Antoine Savignat, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, Mme Alice Thourot, Mme Cécile Untermaier, M. Arnaud Viala, M. Guillaume Vuilletet

Excusés. - M. Philippe Dunoyer, M. Mansour Kamardine, Mme Maina Sage, M. Jean-Luc Warsmann

Assistait également à la réunion. - M. Vincent Bru