

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

- Audition de M. Georges Bergougnous, dont la nomination est proposée par le Président de l'Assemblée nationale en qualité de membre du Conseil supérieur de la magistrature, et vote sur cette proposition de nomination dans les conditions prévues par l'article 29-1 du Règlement (M. Guillaume Larrivé, rapporteur) 2

Mardi

5 février 2019

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 45

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

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



La réunion débute à 17 heures 15.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Conformément à la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution, nous sommes réunis pour entendre M. Georges Bergougnous, dont la nomination est envisagée par le président de l'Assemblée nationale en qualité de membre du Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

Je vous rappelle que, le 16 janvier dernier, nous avons donné un avis favorable aux nominations de Mme Sandrine Clavel et de M. Yves Saint-Geours, qui étaient proposées par le président de la République, et à celle de Mme Hélène Pauliat, qui était proposée par le président de l'Assemblée nationale.

Ainsi que le permet l'article 29-1 du règlement de l'Assemblée nationale, nous avons nommé un rapporteur : M. Guillaume Larrivé, membre du groupe Les Républicains. Pour qu'il précise ses intentions, le rapporteur a adressé à M. Bergougnous un questionnaire auquel celui-ci a répondu par écrit. Ses réponses ont été adressées lundi aux commissaires et mises en ligne sur la page de la commission des Lois du site de l'Assemblée nationale. Enfin, comme le prévoit l'article 1^{er} de la loi du 23 juillet 2010 qui précise la procédure de nomination, cette audition est ouverte à la presse.

*

* *

La Commission auditionne M. Georges Bergougnous, dont la nomination est proposée par le Président de l'Assemblée nationale en qualité de membre du Conseil supérieur de la magistrature (M. Guillaume Larrivé, rapporteur).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur Bergougnous, nous avons le grand plaisir de vous accueillir dans la salle de la commission des Lois, qui vous est si familière, parce que votre nomination au CSM est proposée par le président de l'Assemblée nationale. Vous avez la parole pour un propos liminaire.

M. Georges Bergougnous. Vous imaginerez aisément quel honneur je ressens de me présenter devant vous après avoir été, des années durant, le témoin muet de vos travaux et de ceux de vos prédécesseurs. Et cela, parce que le président de l'Assemblée nationale vous a fait savoir qu'il envisageait de me nommer au Conseil supérieur de la magistrature, sous la condition, introduite par la révision constitutionnelle de 2008, que votre Commission ne s'y oppose pas. Cette exigence, renforcée sous la précédente législature par la désignation systématique d'un rapporteur appartenant à un groupe d'opposition ou minoritaire, et l'obligation faite à l'impétrant de répondre à un questionnaire détaillé, dont les réponses sont communiquées aux membres de la Commission et mises en ligne, manifestent assez l'attention que vous accordez à cette procédure, comme en témoignent également les séances qu'elle y a consacrées, notamment le 16 janvier dernier lorsque vous avez entendu les trois autres postulants aux fonctions de personnalité qualifiée au CSM.

Je ne sais si mon profil présente les mêmes qualités et c'est avec humilité que je me présente devant vous. Ce profil est avant tout celui d'un juriste. Depuis mon entrée dans les cadres de la fonction publique parlementaire en 1985, j'ai été associé étroitement au travail

législatif, de la préparation au vote de la loi, et même jusqu'au contrôle de constitutionnalité lorsque, durant quatre ans, j'ai exercé les fonctions de chef du service juridique du Conseil constitutionnel.

J'ai tout d'abord été affecté à la commission des Finances, puis à celle des Affaires culturelles, familiales et sociales, où je me suis occupé du secteur de la communication, et en particulier des lois qui punctuaient régulièrement le calendrier législatif – la « loi Léotard », la loi sur le Conseil supérieur de l'audiovisuel, la loi instituant la présidence commune des chaînes du secteur public de la télévision... J'ai ensuite rejoint le service de la Séance où j'ai eu à appliquer directement la procédure parlementaire. Puis, à mon retour du Conseil constitutionnel, après un bref passage de nouveau au service de la Séance, j'ai suivi les questions relevant du droit des immunités et des incompatibilités parlementaires comme chef de la division du Secrétariat général de l'Assemblée et de la présidence, à ce titre très proche collaborateur du Secrétaire général, avant d'occuper, pendant plus de sept ans, le poste de chef du secrétariat de la commission des Lois, tenu aujourd'hui par mon voisin et qui conduit son titulaire à connaître des questions relevant du droit constitutionnel, des libertés publiques et des droits fondamentaux, de l'organisation judiciaire, de la législation civile, pénale et commerciale. Je ne prétends pas être un spécialiste de tous ces droits, mais au moins ai-je vu d'assez près les textes soumis à la commission pendant toutes ces années.

C'est le poste juridique par excellence au sein de l'Assemblée pour accompagner le travail parlementaire de fabrication de la loi et de son évaluation, travail au demeurant assez mal connu, y compris des praticiens du droit, qui ignorent bien souvent tant les contraintes pesant sur le législateur que la richesse des travaux et des débats parlementaires. J'ai retrouvé avec plaisir ces sujets en devenant directeur du service des Affaires juridiques où je coordonne les activités de contrôle – j'ai suivi directement, l'année dernière, le groupe de travail installé par le Bureau de l'Assemblée nationale sur les moyens de contrôle et d'évaluation – et celles des secrétariats des délégations rattachés au service des Affaires juridiques.

Ce parcours professionnel de juriste a sans doute motivé mon recrutement en qualité de professeur associé de droit public à l'Université de Versailles-Saint-Quentin puis à Paris I Panthéon-Sorbonne où je dispense notamment un cours de droit parlementaire et un autre sur le fonctionnement des institutions, ainsi que mon élection au conseil d'administration et au conseil scientifique de l'Association française de droit constitutionnel.

J'ai aussi occupé pendant quatre ans les fonctions de directeur adjoint puis de directeur du service des Ressources humaines de l'Assemblée nationale. Elles m'ont conduit à mettre en œuvre le droit de la fonction publique parlementaire, droit spécifique qui doit respecter les principes généraux du droit et les garanties fondamentales reconnues aux fonctionnaires de l'État par l'article 34 de la Constitution. J'ai eu à connaître à ce titre des questions statutaires, du recrutement, de la formation professionnelle et de la gestion prévisionnelle des effectifs, et aussi du contentieux disciplinaire des fonctionnaires de l'Assemblée nationale, toutes expériences qui devraient être utiles au membre d'un organe chargé de faire des propositions ou de donner son avis sur des nominations des magistrats du siège ou du parquet et de statuer comme conseil de discipline d'un corps d'agents publics d'un type particulier – ni la justice, ni la fonction publique parlementaire ne sont des administrations comme les autres.

Comme je l'ai exposé dans mes réponses écrites, je crois pouvoir disposer d'un autre atout, acquis depuis des décennies au contact des parlementaires et des membres du Conseil

constitutionnel : l'expérience, comme spectateur attentif, du fonctionnement des organes collégiaux. Elle devrait m'être utile tant au sein de l'instance elle-même que pour appréhender les questions qui lui seront soumises, l'institution judiciaire reposant très largement sur le principe de la collégialité.

Telles sont les expériences que je me propose de mettre au service du CSM, si vous me jugez digne d'y participer, avec le souci d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de dignité exigé de ses membres. S'imposeront à moi des obligations de comportement et de retenue dans l'expression, écrite comme orale, au premier rang desquelles le secret des délibérations, la neutralité à l'égard des pouvoirs quels qu'ils soient et l'étanchéité aux bruits et fureurs qui entourent parfois certaines affaires brûlantes et aux pressions de l'opinion publique. Je m'engage à les respecter scrupuleusement.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vous remercie.

M. Guillaume Larrivé, rapporteur. Notre position est assez singulière, puisqu'il nous revient d'entendre une personne dont nous sommes nombreux ici à connaître et apprécier le parcours depuis des années. Je le connais moi-même depuis quatorze ans – sept ans en ma qualité de parlementaire et sept ans comme membre de cabinet ministériel. J'ai toujours beaucoup apprécié, monsieur, votre finesse juridique et vos grandes qualités humaines, et la lecture attentive des réponses très précises et très subtiles que vous avez bien voulu apporter au questionnaire détaillé qui vous a été adressé a conforté l'opinion que je m'étais faite. J'ai apprécié en particulier la solidité de vos réponses relatives aux sujets délicats évoqués aux questions 4 et 5, qui concernent l'indépendance de l'autorité judiciaire et l'engagement politique des magistrats. Vous avez eu raison d'en revenir aux principes en mentionnant l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui établit avec clarté et précision comment doivent être conciliées la possibilité d'avoir des opinions politiques et la nécessité évidente de ne pas troubler l'ordre public.

Votre propos liminaire ayant renforcé l'avis que je m'étais fait à la lecture de vos réponses, je veux, contrairement à ce que j'avais fait pour les autres personnalités que nous avons entendues dans le même cadre, dire d'emblée que j'émettrai un avis favorable à votre nomination par le président de l'Assemblée nationale – avec une pointe de regret toutefois, car cette nomination probable nous privera du plaisir de travailler avec vous à l'Assemblée nationale au service de nos concitoyens.

M. Georges Bergougnous. Je vous remercie, monsieur le rapporteur, pour vos propos particulièrement aimables.

Mme Laurence Vichnievsky. Depuis le début de la législature, j'ai pu apprécier votre grande neutralité, qui est l'une des qualités requises des membres du CSM. Comme le rapporteur, j'ai apprécié les réponses que vous avez faites aux deux sujets quelque peu délicats du questionnaire qui vous a été adressé. Sur un plan plus personnel, pouvez-vous nous dire ce qui vous a poussé à répondre favorablement à la proposition du président de l'Assemblée nationale ?

M. Georges Bergougnous. Lorsque le président de l'Assemblée nationale m'a fait cette proposition soudaine, il y a dix jours, je l'ai acceptée parce que j'ai estimé qu'une occasion exceptionnelle était offerte à un fonctionnaire parlementaire de tenter de faire partager son expérience dans un organe collégial, singulièrement celle de la neutralité qui caractérise de manière générale les fonctionnaires parlementaires – je suis heureux de pouvoir

en témoigner publiquement. Je pense pouvoir exercer, avec la neutralité et l'impartialité que vous avez bien voulu me reconnaître, mes éventuelles nouvelles fonctions au sein de cet organe constitutionnel, et je suis très honoré que l'on ait pensé à moi pour y siéger.

M. Didier Paris. Cette proposition de nomination nous place dans une position quelque peu délicate, car il est difficile de juger correctement une personne avec laquelle on a travaillé, singulièrement quand, comme vous l'avez souligné, elle est souvent muette. Ce mutisme n'est pas un inconvénient dans l'exercice de votre profession actuelle, au contraire ; ce qui compte, c'est votre présence opportune et je n'ai donc aucune remarque particulière négative à formuler. Demeure, à la lecture du questionnaire que vous avez bien voulu remplir, une incertitude sur la manière dont vous envisagez l'indépendance de la justice et l'engagement politique du magistrat. Sur le plan juridique, vos réponses sont carrées et incontestables, l'orfèvre que vous êtes en cette matière se référant à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; mais quel est votre sentiment personnel ?

M. Georges Bergougnous. Dans un système démocratique tel que le nôtre, la justice ne se conçoit qu'indépendante de tous pouvoirs – le pouvoir politique, le pouvoir économique, le pouvoir médiatique aussi, si fort aujourd'hui. Comment cette indépendance doit-elle s'exprimer ? Elle ne signifie pas que le juge crée la loi : il l'applique. Pour autant, et je fais référence à vos échanges du 16 janvier dernier avec d'autres impétrants à cette fonction, ce n'est pas parce que le juge applique la loi qu'il est une autorité subordonnée. Le juge applique la loi parce que sa fonction le conduit à connaître des intentions du législateur au moment où un texte a été voté et à l'appliquer en l'interprétant. C'en est fini du « référé législatif » qui a existé pendant quelques années sous la Révolution française, procédure dans laquelle, parce que l'on ne sait pas ce que signifie la loi, on consulte le législateur pour lui demander « ce qu'il a voulu dire ». L'indépendance de l'autorité judiciaire conduit le juge à appliquer la loi en l'interprétant ; c'est donc une indépendance organique, indéniablement, et une indépendance fonctionnelle. Le système démocratique ne se conçoit qu'ainsi, dans les conditions prévues par l'organisation judiciaire qui fait qu'il y a en France une Cour de cassation chargée d'assurer l'unité du droit – chaque juge ne saurait interpréter les lois dans son coin comme il l'entend – mais ce rôle d'interprétation est essentiel pour assurer une forme d'indépendance au-delà de la réponse convenue sur la séparation des pouvoirs.

S'agissant de l'engagement politique des magistrats, je vous ai donné mon avis dans ma réponse écrite, mais je vais développer. Tout a été dit, dans une formule où la concision le dispute à la pertinence, à l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui affirme clairement la liberté d'opinion politique et la liberté de manifestation de l'opinion politique, à condition que cela ne trouble pas l'ordre public, et donc dans les conditions prévues par la Loi. Cela signifie qu'un magistrat a incontestablement le choix de ses opinions politiques. Il peut, parce que notre droit le prévoit, adhérer au parti politique de son choix, y militer et se présenter à des élections, après un délai de viduité, dans la circonscription judiciaire qui était la sienne. Le 16 janvier dernier, l'une des personnes pressenties pour siéger au CSM a évoqué le cas de l'Espagne, montrant que dans ce pays, pour des raisons historiques qui se comprennent, la liberté politique des juges est nettement plus encadrée. Ce n'est pas notre tradition et ce ne sont pas nos textes.

D'autre part, le recueil actualisé des obligations déontologiques des magistrats est paru le mois dernier, et certaines de ses dispositions me semblent parfaitement répondre à la question. Ce texte rappelle que « *le magistrat bénéficie des droits reconnus à tout citoyen d'adhérer à un parti politique, à un syndicat professionnel, à une association ou à une société philosophique, et de pratiquer la religion de son choix* » – c'est bien le moins – mais qu'« *il*

ne peut pour autant se soumettre à des obligations ou des contraintes de nature à restreindre sa liberté de réflexion, d'action et à porter atteinte à son indépendance ». Il est aussi rappelé que « le magistrat jouit de tous les droits reconnus à chaque citoyen », mais qu'« il lui appartient d'apprécier s'il doit demander à être dessaisi ou se déporter, chaque fois que son engagement de nature politique, philosophique, confessionnel, religieux ou associatif, aurait pour conséquence de restreindre sa liberté de réflexion ou d'analyse ». On lui enjoint encore de s'abstenir, dans l'exercice de ses fonctions, « de tout prosélytisme de nature à porter atteinte à l'image d'impartialité nécessaires à l'exercice de ses fonctions ». On rappelle enfin que « toute manifestation d'hostilité au principe et à la forme du Gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur impose leurs fonctions ».

Si les magistrats respectent l'ensemble de ces obligations, il existe une harmonie parfaite entre leur liberté de pensée, et même d'adhérer à des partis politiques et les obligations déontologiques qui s'imposent à eux pour assurer une justice impartiale, et surtout ressentie comme telle par les justiciables. Car, dans certains cas, on ne sait pas si le magistrat fera abstraction de ses engagements politiques ou si, au contraire, il en sera le prisonnier, et le droit européen est très attaché à la théorie de l'apparence, sur laquelle il y aurait beaucoup à dire... En tout cas, c'est une nécessité pour le justiciable de savoir que le magistrat ne sera pas instrumentalisé par ses opinions politiques dans la décision qu'il sera amené à rendre.

M. Philippe Gosselin. Je ne vous interrogerai pas sur votre conception de l'indépendance organique et fonctionnelle des magistrats, question que je voulais vous poser dans cette audition au tour singulier, puisque vous nous l'avez dite en répondant à notre collègue Didier Paris. Je me réjouis de la proposition de votre nomination au CSM, ce qui se traduira par un vote de confiance.

L'Assemblée nationale, après que le Conseil constitutionnel a accueilli en son sein son ancienne Secrétaire générale, peut se féliciter d'avoir des administrateurs dont les compétences et la neutralité sont à nouveau reconnues. Je me réjouis de savoir que l'impartialité d'un haut fonctionnaire parlementaire sera mise à profit dans l'intérêt collectif. C'est aussi un hommage rendu aux collaborateurs de cette maison, auxquels nous réaffirmons notre attachement.

M. David Habib. Le groupe socialiste se réjouit de cette proposition de nomination, en faveur de laquelle il se prononcera au regard de l'intérêt que cette nomination présente et pour notre Assemblée et pour le fonctionnement de l'État.

M. Pierre Morel-à-l'Huissier. Nous nous réjouissons de cette proposition, que nous accompagnerons.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je pense, comme M. Gosselin, que l'Assemblée nationale peut être fière d'avoir en son sein des fonctionnaires appelés à de telles fonctions parce qu'ils ont les qualités nécessaires et indispensables pour les mener à bien. Vous nous manquerez, monsieur Bergougnous, et vous manquerez à cette maison, riche de gens qui sont, comme vous, des puits de science. Je l'ai constaté depuis un an et demi que j'occupe ma fonction : vous êtes la mémoire de cette assemblée, de ses commissions et des travaux législatifs. C'est très précieux pour nous guider, nous aider, nous permettre d'exercer au mieux nos fonctions. Cette sagesse, également due à votre expérience, permet à chaque fois de peser tous les éléments qui nous permettent d'exercer nos missions au mieux.

L'excellent accueil que vous nous avez réservé à la commission des Lois m'a été extrêmement précieux dans l'exercice de sa présidence. Je vous en remercie.

M. Guillaume Larrivé, rapporteur. Notre collègue Philippe Gosselin a évoqué un « vote de confiance ». Cette appellation rappelant un peu trop le vote d'investiture des présidents du Conseil sous la IV^e République, ce qui n'est pas exactement l'exercice du jour, je souhaite que mon avis favorable soit interprété comme un vote de reconnaissance à l'endroit de M. Georges Bergougnous.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann, ancien président de la commission des Lois.

M. Jean-Luc Warsmann. Presque empêché d'arriver à temps par les manifestations qui bloquent le quartier, je vous remercie, madame la présidente, de me permettre de dire que ce fut un honneur pour moi de travailler avec M. Georges Bergougnous. Il est de ceux qui honorent la fonction publique française et j'ai été marri que les règles d'évolution des carrières à l'Assemblée nationale fassent qu'il doive quitter le secrétariat de la commission des Lois pour un service administratif. Cette obligation de mutation ne servait pas entièrement, m'a-t-il semblé, l'intérêt général.

Je suis très fier que le président de notre Assemblée ait fait le choix de cette nomination et je pense m'associer à tous les commissaires pour dire le respect que suscitent l'honnêteté, le travail et l'engagement au service de notre pays de M. Bergougnous. Cela justifie l'avis favorable qui, me semble-t-il, sera rendu aujourd'hui.

M. Georges Bergougnous. Je remercie tous les orateurs et notamment les derniers intervenants, auxquels je n'avais pas à répondre puisqu'ils ne m'ont pas posé de question. Je ne quitterai pas l'Assemblée nationale sans émotion, mais je ne doute pas un seul instant que mes collègues un peu plus jeunes que moi, tels M. Damien Chamussy ici présent et quelques autres, rempliront, comme depuis des décennies, les obligations de la fonction publique parlementaire avec les exigences de neutralité et d'impartialité que vous avez bien voulu souligner.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vous remercie.

*

* *

Délibérant à huis clos, la Commission procède au vote par scrutin secret, en application de l'article 29-1 du Règlement, sur la nomination de M. Georges Bergougnous en qualité de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

Elle procède ensuite au dépouillement.

*

* *

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Voici le résultat du scrutin auquel il a été procédé :

Nombre de votants : 27

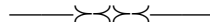
Bulletins blancs, nuls ou abstentions : 2

Suffrages exprimés : 25

Avis favorables : 24

Avis défavorables : 1

La réunion s'achève à 17 heures 55.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Yaël Braun-Pivet, M. Vincent Bru, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Jean-François Eliaou, M. Raphaël Gauvain, M. Philippe Gosselin, M. Guillaume Gouffier-Cha, Mme Marie Guévenoux, M. David Habib, M. Sacha Houlié, Mme Catherine Kamowski, Mme Marietta Karamanli, M. Guillaume Larrivé, M. Philippe Latombe, Mme Marie-France Lorho, Mme Emmanuelle Ménard, M. Jean-Michel Mis, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, M. Didier Paris, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Robin Reda, M. Thomas Rudigoz, M. Jean Terlier, Mme Alice Thourot, Mme Laurence Vichnievsky, M. Jean-Luc Warsmann

Excusés. - M. Jean-Félix Acquaviva, Mme Huguette Bello, M. Éric Ciotti, Mme Paula Forteza, M. Mansour Kamardine, M. Gilles Le Gendre, Mme Maina Sage, M. Guillaume Vuilletet