

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^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, ouverte à la presse, de M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'Intérieur et aux collectivités territoriales, auprès du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés (M. Charles de La Verpillière, rapporteur)..... 2
- Examen du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés (M. Charles de La Verpillière, rapporteur) (n° 1893) 16
- Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements au projet de loi portant fusion des professions d'avocat et d'avoué près les cours d'appel (n° 1709) (M. Gilles Bourdoleix, rapporteur) 16
- Informations relatives à la Commission 21

Mardi

6 octobre 2009

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 1

SESSION ORDINAIRE 2009-2010

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
Président**



La séance est ouverte à 11 h 00.

Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.

La Commission procède à l'audition de M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'Intérieur et aux collectivités territoriales, auprès du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés (n° 1893) (M. Charles de La Verpillière, rapporteur).

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je vous propose, monsieur le secrétaire d'État, de présenter le projet de loi de ratification avant que notre rapporteur et les collègues qui le souhaitent ne vous interrogent.

Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Ce projet de loi constitue la dernière étape de l'ajustement de la carte électorale commencé il y a environ dix-huit mois.

Nous avons en effet décidé, comme le Conseil constitutionnel l'avait demandé à plusieurs reprises, de remédier aux écarts démographiques les plus importants entre les 577 circonscriptions législatives, délimitées en 1986 sur la base d'un recensement général datant de 1982 : 35 794 habitants pour la circonscription la moins peuplée, la deuxième circonscription de la Lozère, 213 421 habitants pour la plus peuplée, la sixième du Var, soit un rapport d'un à six. Cette ordonnance a été prise en application de la loi d'habilitation du 13 janvier 2009, dont je vous avais présenté les grandes lignes lors de mon audition, ici même, le 1^{er} octobre 2008 : je vous avais alors exposé les raisons pour lesquelles, compte tenu de l'objet même de la réforme et de la complexité des questions à résoudre, la procédure des ordonnances paraissait la plus appropriée.

Les dispositions de l'ordonnance doivent prendre effet lors du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale ; sa ratification donnera force de loi à ce qui reste pour l'instant un acte administratif.

Il appartient donc maintenant à l'Assemblée nationale de se prononcer, conformément aux dispositions de l'article 38 de notre Constitution, sur le texte qui a été élaboré par le Gouvernement sur la base de la délégation, encadrée avec précision, que vous lui avez donnée.

La question qui vous est posée ne porte évidemment pas sur le tracé de telle ou telle circonscription, surtout s'il s'agit de votre propre secteur d'élection : elle est de savoir si le travail effectué depuis un an par le Gouvernement correspond ou non, globalement, à la mission que vous lui avez confiée et s'il peut en quelque sorte lui en être donné quitus.

Afin d'éclairer votre position, je souhaiterais vous donner les raisons des choix que nous avons faits. Nous avons quatre objectifs à remplir : la prise en compte de chiffres de recensement aussi homogènes que possible ; la modification de la répartition des sièges entre les départements et les collectivités d'outre-mer ; la délimitation des circonscriptions dans les départements et collectivités dont le nombre de sièges varie, ainsi que dans ceux dont certaines circonscriptions ont une population trop éloignée de la population moyenne départementale ; et enfin la création de sièges destinés à la représentation des Français établis hors de France et la délimitation des circonscriptions correspondantes. Et cela en respectant

les critères que vous nous aviez fixés dans la loi d'habilitation, tels qu'ils ont été éclairés et parfois complétés par la décision du Conseil constitutionnel du 8 janvier dernier.

Les opérations ont été conduites, conformément à la volonté exprimée par le Premier ministre lorsqu'il a reçu, le 16 septembre 2008, les responsables des groupes et des formations politiques représentés à l'Assemblée et au Sénat, dans la plus grande transparence : j'ai reçu un très grand nombre de parlementaires et toutes celles et tous ceux qui le souhaitaient ont pu, comme je m'y étais engagé, accéder aux locaux du ministère de l'Intérieur dans lesquels se trouvaient les cartes et les chiffres du recensement.

Pour ce qui est des chiffres de population à prendre en compte, nous nous sommes fondés sur les populations municipales, authentifiées, pour les départements de métropole et les départements d'outre-mer, par le décret du 30 décembre 2008, pris en application de la nouvelle méthode de recensement mise en œuvre par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité : ces chiffres sont réputés être ceux constatés au 1^{er} janvier 2006. Pour la Nouvelle-Calédonie et les collectivités d'outre-mer, les chiffres sont ceux issus de leur dernier recensement général, puisque la loi de 2002 a maintenu pour ces territoires un recensement général de population tous les cinq ans.

En ce qui concerne les Français établis hors de France, vous aviez prévu de prendre en compte les personnes immatriculées dans nos consulats, faute de disposer d'un recensement exhaustif de la population concernée ; mais, saisi par le groupe socialiste, le Conseil constitutionnel nous a imposé, dans sa décision du 8 janvier dernier, de prendre en compte, au 1^{er} janvier 2006 également, la totalité de ces immatriculations, ce qui a augmenté le nombre de sièges à leur attribuer, qui est passé à onze, au lieu des sept envisagés initialement.

J'en viens à la répartition des 577 sièges de députés, nombre fixé en 1985 et nombre maximum fixé par l'article 24 de la Constitution. Pour la première fois, une réforme électorale se fait sans augmenter le nombre de sièges et c'est évidemment une des difficultés majeures à laquelle nous avons été confrontés que d'effectuer cette révision de la carte électorale à nombre constant de sièges.

La population française globale étant de 65 195 877 habitants, une répartition strictement proportionnelle donnerait un siège de député pour 112 991 habitants.

Il faut cependant tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 8 janvier, qui permet d'attribuer un siège à une collectivité d'outre-mer de faible population dès lors qu'elle est très éloignée de tout autre département ou collectivité : c'est ainsi que les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, 6 125 habitants, et de Wallis-et-Futuna, 13 484 habitants, ont pu conserver leur siège de député : je sais que vous y étiez particulièrement attachés. Les nouvelles collectivités de Saint-Barthélemy, 8 255 habitants, et de Saint-Martin, 35 263 habitants, se sont vu attribuer un siège de député commun.

Ces trois sièges étant attribués, les 574 autres ont pu être répartis proportionnellement aux chiffres que je viens de citer, à raison de 556 pour les départements, soit quatorze de moins qu'en 1986, sept pour les autres collectivités d'outre-mer, soit dix au total, et trois de plus qu'en 1986, et onze pour les Français de l'étranger.

Les 556 sièges des départements ont ensuite été répartis entre les 100 départements en fonction de leur population respective, selon la méthode traditionnelle dite « de la

tranche », le montant de celle-ci étant porté de 108 000 à 125 000 habitants. Le choix de cette méthode de répartition a fait l'objet d'un avis favorable de la commission de contrôle prévue par l'article 25 de la Constitution.

Au vu de leurs chiffres de population, le nombre de sièges a ainsi été diminué dans 27 départements, qui perdront ensemble 33 circonscriptions, et il est augmenté dans 15 départements, qui gagneront ensemble 19 circonscriptions, ainsi qu'en Polynésie française et à Mayotte.

Les chiffres issus de ces calculs ont donné lieu à un avis favorable de la commission indépendante prévue par l'article 25 de la Constitution, qui a été installée le 22 avril dernier, dans la composition prévue par l'article premier de la loi d'habilitation du 13 janvier 2009.

De nouvelles circonscriptions ont dû être délimitées dans les 42 départements et les quatre collectivités d'outre-mer qui ont, soit perdu une, deux ou trois circonscriptions, soit en ont gagné une ou deux : c'est ce que j'appelle le « redécoupage » ; il en est de même dans 25 autres départements de métropole et d'outre-mer, dont les inégalités de population apparues entre les circonscriptions doivent être réduites, et qui ont fait l'objet d'un simple « remodelage ».

Le nombre de ces derniers n'était que de douze dans la version initiale de l'ordonnance soumise à la commission : le parti retenu au départ était en effet de ne pas modifier la carte des circonscriptions lorsque la population de celles-ci ne s'était pas écartée de plus ou moins 20 % de la population moyenne départementale, limite qui avait déjà été retenue en 1986. Mais la commission, suivie par le Conseil d'État, a considéré qu'il fallait, dans ces départements aussi, réduire les inégalités les plus flagrantes.

Le nombre de circonscriptions dont les limites sont inchangées, qui était initialement de 264 sur 577, a ainsi été ramené à 238.

Les critères de délimitation que vous nous aviez fixés, repris de ceux utilisés en 1986 et complétés par l'interprétation du Conseil constitutionnel, ont été scrupuleusement respectés.

Ainsi l'écart maximal de population entre circonscriptions, qui était de un à six, a été fortement réduit : de 60 903 habitants pour la deuxième circonscription des Hautes-Alpes à 146 025 habitants pour la sixième circonscription de la Seine-Maritime. Le progrès est notable par rapport à 1986. Au sein d'un même département, l'écart ne dépasse presque jamais 15 % par rapport à la moyenne ; et alors qu'en 1986, le nombre de circonscriptions où l'écart était supérieur à 17,5 % était de sept, il est aujourd'hui réduit à zéro. La nouvelle délimitation constitue donc un incontestable progrès. Autre point important, la continuité des circonscriptions, l'unité des cantons et l'unité des communes ont été respectées aussi souvent que possible.

Les projets de redécoupage ou de remodelage ont été soumis à la commission indépendante. Ils ont été validés pour l'essentiel, et rendus conformes à l'avis de la commission dans un grand nombre de cas.

La création de onze sièges destinés à la représentation des Français établis hors de France conduisait à « découper le monde » en onze circonscriptions. Ce découpage sans

précédent a été arrêté après consultation des associations et des sénateurs représentant les Français de l'étranger et après celle du ministère des affaires étrangères.

J'ajoute qu'en application du II de l'article 3 de la loi d'habilitation, une ordonnance a été adoptée le 29 juillet dernier pour prévoir des dispositions spécifiques à l'élection des députés représentant les Français de l'étranger. Cette ordonnance, indispensable pour permettre en pratique leur élection et qui sera suivie dans les prochains mois d'un décret d'application, fait l'objet d'un projet de loi de ratification déposé dans votre assemblée en même temps que le projet que je vous présente aujourd'hui.

L'ordonnance dont il vous est proposé la ratification a fait l'objet d'un contrôle sans précédent lors de son élaboration : son examen par le Conseil d'État a été précédé de son étude exhaustive par la commission indépendante. Celle-ci, placée dès sa création au niveau d'une institution de la République, a été constituée peu de temps après le vote de la loi fixant sa composition et ses règles d'organisation et de fonctionnement : l'annonce de sa composition, équilibrée, n'a fait l'objet d'aucune critique. Elle a consacré 24 séances à la mission qui lui était confiée, rendu à deux reprises un avis sur les projets qui lui étaient soumis, avis dont chacun a pu prendre connaissance au Journal officiel.

Le Gouvernement a pris en compte ses propositions, en totalité ou en partie, dans 23 départements, et la délimitation qu'il a retenue ne s'écarte de celle prévue pour les circonscriptions « montrées du doigt » parce que trop ou insuffisamment peuplées que pour 23 d'entre elles, soit 4 % du total des circonscriptions. Le Gouvernement a fourni à votre rapporteur, pour chacune de ces 23 circonscriptions, les raisons détaillées pour lesquelles il n'avait pas suivi l'avis de la commission.

Après ce double examen, sans précédent en matière de découpage électoral, la question est simple : l'ordonnance respecte-t-elle les exigences de la Constitution et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relatives à l'élection de l'Assemblée nationale « sur des bases essentiellement démographiques, selon une répartition des sièges de députés et une délimitation des circonscriptions respectant au mieux l'égalité devant le suffrage » ? C'est bien ce qu'a estimé le Conseil d'État en donnant un avis favorable au présent projet de loi de ratification.

M. Charles de la Verpillière, rapporteur. Je m'étonne que d'aucuns, dans tel ou tel département, aient invoqué l'avis rendu par le Conseil d'État sur le projet de redécoupage, dont je n'ai pour ma part pas eu connaissance. Cet avis est-il public ?

M. Guy Geoffroy. J'aimerais être plus amplement informé sur les critères qui ont présidé au choix entre deux découpages possibles – je pense en particulier aux départements qui, comme le mien, ont bénéficié de deux sièges supplémentaires. Je m'interroge notamment sur les conditions qui permettraient de ne pas respecter le critère l'intégrité des cantons. Quelle est la position du Gouvernement sur la question des communes dont les maires sont également députés : ces communes peuvent-elles être séparées de la circonscription du député sortant ?

M. Bruno Le Roux. Il s'agit, certes, d'un chantier difficile, et pour lequel on a choisi la main d'un maître, puisque vous êtes, monsieur le secrétaire d'État, également l'expert électoral de l'UMP !

Votre travail est pourtant contestable sur plus d'un point, et d'abord du point de vue de la méthode. Vous invoquez la tradition pour justifier votre choix de la répartition par tranche. Cette méthode pouvait se défendre quand une tranche représentait 75 000 électeurs, comme cela était le cas à l'origine. On en est bien loin aujourd'hui, où cette méthode ne garantit plus l'égalité de suffrage. Cette méthode de découpage n'est d'ailleurs utilisée nulle part ailleurs dans le monde. En réalité, si vous avez retenu cette méthode, c'est parce qu'elle servait vos intérêts.

Nous nous interrogeons également sur les conditions de travail de la commission de contrôle, notamment du point de vue de son indépendance. Celle-ci devait être garantie par l'absence en son sein de représentants de partis ou groupements politiques : or, certains de ses membres exerçaient, au moment où elle se réunissait, des responsabilités politiques. La procédure d'avis pose également question : je ne suis pas toujours parvenu à trouver de différences entre les « propositions » et les « suggestions » de la commission. Que signifie cette nuance ? À moins que vous ne vous soyez mis d'accord avec la commission pour habiller certaines propositions en suggestions, ces dernières n'ayant ensuite pas été suivies. En outre, elle n'a pas été saisie de certaines de vos propositions finales, notamment celles concernant le Pas-de-Calais, Paris ou le Val d'Oise.

Nous apporterons également la preuve que les principes constitutionnels en vigueur ont été très mal appliqués dans certains départements, notamment l'Ain, l'Aude, les Bouches-du-Rhône, le Calvados, la Côte-d'Or, le Gard, la Gironde, la Haute-Garonne, l'Hérault, l'Isère, le Loiret, la Mayenne, la Meurthe-et-Moselle, la Moselle, le Puy-de-Dôme, le Pas-de-Calais, le Bas-Rhin, Paris, la Saône-et-Loire, la Seine-Maritime, la Seine-et-Marne, les Yvelines, la Somme, le Tarn, le Vaucluse, la Seine-Saint-Denis, le Val-d'Oise, la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, ainsi que les circonscriptions prévues pour l'élection de députés représentant les Français de l'étranger.

Nous avons le sentiment que vous avez préféré re-découper des circonscriptions en faveur de certains membres de cette assemblée au lieu d'essayer de réduire au maximum les écarts par rapport à la moyenne. Si l'on avait appliqué le découpage qui nous est proposé, le groupe UMP aurait obtenu vingt sièges supplémentaires en 2007, tandis que les autres groupes auraient tous été perdants : il y aurait eu onze députés en moins pour le groupe SRC, trois pour le groupe Nouveau Centre, trois pour le groupe GDR et trois également pour les non-inscrits.

Ce redécoupage est, à l'évidence, orienté. Un seul parti en tire avantage. Dans l'hypothèse d'une répartition égale des voix entre les deux camps, la gauche obtiendrait demain 260 sièges et la droite 317 sièges, contre respectivement 279 et 298 aujourd'hui. Pour être majoritaire dans cette assemblée, la gauche devra réunir 51,4 % des voix, contre 50,4 % aujourd'hui. Ce sont les fondements de la démocratie qui sont en cause.

Dans ces conditions, indépendamment de la question des modes de scrutin, dont on peut penser qu'elle relève d'un choix du Parlement et du Gouvernement, ne pensez-vous pas qu'il serait grand temps de confier le redécoupage électoral à une commission réellement indépendante, comme c'est le cas dans beaucoup d'autres pays ? La commission actuelle, qui était juge et partie, n'a que trop favorisé votre camp.

M. Michel Hunault. Bien qu'il ait cité le groupe Nouveau centre, Bruno Le Roux ne s'est exprimé qu'au nom des députés SRC. Compte tenu de la liste des départements cités par

notre collègue, on peut du reste entretenir quelques doutes sur l'objectivité des critères retenus.

Le ministre a indiqué que le Gouvernement avait fourni au rapporteur un document expliquant pourquoi, dans certaines circonscriptions, le gouvernement n'avait suivi ni l'avis de la commission indépendante, ni celui du Conseil d'État. Pourrions-nous avoir connaissance de ce document ?

S'il faut en croire le ministre, le débat ne doit pas porter sur le tracé des circonscriptions. Or, il y a de nombreux différends à ce sujet. Nous verrons bien ce qu'en pensent le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel. Nous sommes, en effet, dans un État de droit : le Gouvernement n'est pas au-dessus des lois.

En dernier lieu, je rappelle que le Nouveau Centre avait apporté son soutien aux objectifs fixés par la loi d'habilitation : cela fait vingt ans que le Conseil constitutionnel demande une plus grande égalité démographique entre les circonscriptions. Nous avons également approuvé la création d'une commission indépendante. Il est regrettable que, dans certains cas, le Gouvernement n'ait pas suivi l'avis de la commission indépendante, pourtant concordant avec celui du Conseil d'État.

M. Jean-Jacques Urvoas. S'il est un domaine pour lequel vous n'avez pas « fait dans la dentelle », c'est bien la création des circonscriptions représentant les Français de l'étranger, aujourd'hui au nombre de 1,4 million. En la matière, vous n'avez pas travaillé au ciseau, mais à la hache.

Lors des dernières élections présidentielles, 52 % des Français de l'étranger ont voté pour Nicolas Sarkozy, contre 48 % pour Ségolène Royal. Or, neuf des onze circonscriptions nouvellement créées devraient être acquises à la majorité. On m'accordera que cela peut constituer un déséquilibre.

Mais j'observe surtout que le principe de réduction des écarts démographiques a été bafoué : la circonscription commune au Canada et aux Etats-Unis compte 166 000 électeurs, soit 40 % de plus que la moyenne des onze circonscriptions tendant à assurer la représentation des Français de l'étranger, quand la circonscription regroupant les pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud ne compte que 79 000 électeurs.

La cinquième circonscription regroupe Andorre, l'Espagne, le Portugal et... Monaco. Le fait que les 8 848 électeurs habitant dans cet État aient très majoritairement voté en faveur de Nicolas Sarkozy en 2007 est très certainement le fruit du hasard. Le fait que la circonscription ne s'étende pas à l'Italie – la circonscription aurait alors été gagnable par la gauche – est sans doute un hasard aussi.

On peut également s'interroger sur la continuité territoriale de la 8^e circonscription, composée de Malte, de Chypre, de la Grèce, de la Turquie, de l'Italie et d'Israël. L'Assemblée des Français de l'étranger s'en était d'ailleurs étonnée. En guise de justification, Bernard Kouchner a invoqué une « continuité diplomatique », concept assez nouveau sur lequel j'aimerais quelques éclaircissements. Pourquoi Israël n'appartient-il pas à la même circonscription que le Liban ? C'est certainement une simple coïncidence que Nicolas Sarkozy ait obtenu 5 600 voix en Israël, contre 580 pour Ségolène Royal, et que cet État compte 50 % des électeurs de la circonscription. La situation du Proche-Orient justifie-t-elle ce découpage ? Il me semble que les questions géopolitiques n'ont pas leur place dans ce

débat, car les députés ont pour vocation de représenter la nation. D'autre part, je rappelle que les Français voteront dans leur pays de résidence.

Ma dernière question porte sur la dixième circonscription, qui regroupe le Togo, le Congo, le Mozambique, le Soudan, le Cameroun, ainsi que le Liban. Pourquoi inclure ce pays dans une circonscription africaine ? Quel est le motif d'intérêt général justifiant une telle dérogation aux principes que vous avez retenus ?

M. Jacques Valax. Le ministre nous a dit que ce texte n'était que la dernière étape d'un « ajustement de la carte électorale » et qu'il nous appartenait seulement de donner force de loi à un acte administratif. Sans faire preuve d'esprit de polémique, on peut trouver étonnant que le ministre tienne des propos aussi lénifiants quand on connaît la hardiesse avec laquelle le Gouvernement a procédé à ce redécoupage.

Vous êtes passé en force, alors que nous avons cru comprendre, lorsque vous nous aviez reçus au ministère, au début du processus, que vous étiez prêt à entendre les arguments des uns et des autres et à faire preuve d'objectivité, voire d'honnêteté morale.

Vous aviez également demandé que les préfets auditionnent les responsables politiques et économiques, les représentants consulaires ainsi que d'autres personnalités comptant au plan local. Or, vous n'avez tenu aucun compte du rapport adressé par le préfet de mon département.

Résolus à jouer la carte de la concertation et de la transparence, nous avons pris part, malgré certaines interrogations, au vote portant sur la nomination du président de la commission indépendante. Chacun sait que cette commission a émis un avis négatif sur le découpage proposé pour certains départements, dont le Tarn, mais que vous avez refusé d'en tenir compte et que vous avez réservé le même sort à l'avis du Conseil d'État.

Au total, vous êtes allés trop loin dans la manipulation de la concertation pour que nous puissions vous suivre aujourd'hui.

S'agissant du Tarn en particulier, vous avez séparé des communes qui participent aux mêmes structures intercommunales, alors même que l'intercommunalité est censée constituer la base du futur découpage administratif selon le rapport de la commission présidée par Édouard Balladur. En divisant les bassins de vie, vous faites fi des habitudes économiques et sociales. En créant des circonscriptions si étendues, vous bafouez également le principe de proximité entre les élus et leurs électeurs.

Pour toutes ces raisons, le découpage ubuesque que vous nous demandez de ratifier ne contribuera pas à améliorer l'image des hommes politiques ; au contraire, elle ne fera que la dégrader.

Mme Aurélie Filippetti. Je fais partie des porte-parole d'une armée morte, celle des députés en sursis, dont la circonscription est re-découpée et dont on pourrait presque se demander si leur parole est encore légitime !

Je rappelle que le code électoral rendait incompatible la participation à la commission indépendante avec l'exercice de tout mandat électif, et qu'il exigeait une stricte neutralité politique de ses membres. Or, aucun de ces deux principes n'a été respecté.

Pour un certain nombre de circonscriptions, notamment dans la Moselle, vous n'avez pas tenu compte des propositions et des suggestions formulées par la commission indépendante et par le Conseil d'État, cela pour des raisons partisans. La commission indépendante et le Conseil d'État ont ainsi relevé que le déséquilibre démographique entre l'est et l'ouest du département n'était pas résolu et que le redécoupage de la ville de Metz était inéquitable – vous avez démembré un certain nombre de cantons, en particulier celui de Metz III afin de renforcer l'appartenance à la majorité de la première circonscription de la Moselle. Nous apprenons maintenant que vous considérez les lignes de chemin de fer comme un critère pertinent – je crois qu'il vaut mieux en rire qu'en pleurer.

J'observe également que le canton de Yutz, dans le nord du département, est voué à être démembré : vous voulez le priver de la commune de Terville, dont le seul défaut est d'avoir élu un maire qui s'était présenté contre le précédent député de la circonscription de Thionville Est.

En dernier lieu, je souhaiterais une réponse claire à la question posée par Guy Geoffroy : quelle a été l'influence des maires sur le découpage des circonscriptions dont ils sont, ou ont été, les députés ? Accorderiez-vous une prime au cumul des mandats ? Il serait tout de même choquant que vous en fassiez un critère déterminant.

Mme Martine Faure. Dans le département de la Gironde, où nous avons organisé trois tables rondes, un accord s'était dessiné sur la création d'une douzième circonscription, dans l'Entre-deux-mers, et sur le maintien en l'état de la neuvième circonscription. Quelle ne fut pas notre surprise d'apprendre, le 30 juillet, qu'un canton du Sud Gironde devait finalement être rattaché à la douzième circonscription et qu'un canton de la huitième circonscription devait l'être à la neuvième, ce qui paraît totalement incongru compte tenu des structures intercommunales. Nous aimerions savoir pourquoi un changement aussi radical a été décidé sans que nous en soyons informés au préalable.

M. André Vallini. Ma question ne porte pas directement sur le découpage électoral, mais peut-être que le ministre pourrait nous rassurer sur un point : bien que le contenu de la réforme des collectivités territoriales ne soit pas encore connu, nous avons appris que les futurs conseillers territoriaux pourraient être élus au scrutin uninominal à un tour ; selon la presse, ce système pourrait également être retenu pour les élections législatives. Or, nous sommes nombreux, au sein de cette Commission, à être attachés à cette tradition républicaine qu'est le scrutin à deux tours.

Mme Marietta Karamanli. Avant d'en venir au cœur du sujet, j'aimerais savoir si nos réunions ne pourraient pas se dérouler dans une salle plus commode pour l'accueil des membres de cette commission et, le cas échéant, des journalistes.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Permettez-moi de vous répondre immédiatement. Je proposerai, lors de la prochaine réunion du Bureau, que nous nous installions dans une salle plus vaste.

Mme Marietta Karamanli. Vous avez donc lu dans mes pensées !

Aux termes de l'habilitation donnée au Gouvernement, les écarts de population entre les circonscriptions ne peuvent se justifier que par la prise en compte d'impératifs d'intérêt général ; d'autre part, l'écart entre la population d'une circonscription et la population moyenne des circonscriptions du département ou de la collectivité d'outre-mer à laquelle elle

appartient ne doit pas dépasser 20 %. Dans ces conditions, l'ampleur des écarts qui subsistent a de quoi surprendre. La plus grande circonscription de la Sarthe compte 18 % d'électeurs de plus que la troisième circonscription de la Mayenne. Exception faite des trois circonscriptions comptant moins de 60 000 habitants, il y a un écart de plus de 40 % entre les dix circonscriptions les plus peuplées et les dix circonscriptions les moins peuplées. Nous sommes donc loin d'une représentation égale. Pouvez-vous, monsieur le ministre, revenir sur l'impact global de cette réforme ? Nous souhaiterions des précisions complémentaires.

M. Étienne Blanc. Vous nous avez indiqué, monsieur le ministre, que l'habilitation donnée au gouvernement avait été parfaitement respectée. Il reste que l'exercice a été difficile. J'aimerais notamment avoir quelques explications au sujet du département de l'Ain, au sein duquel vous avez prévu de créer une circonscription de 150 kilomètres de long, contre deux kilomètres de large.

Par voie de circulaire affichée dans les mairies, le Gouvernement a appelé à organiser une consultation sur la base de critères qui me semblaient parfaitement justifiés : la cohérence territoriale ainsi que la prise en compte des pays et des intercommunalités. Pourquoi vous êtes-vous affranchis de ces principes ?

D'autre part, pourquoi n'avez-vous pas tenu compte de l'avis des préfets que vous aviez, vous-même, sollicité ? Dans le département de l'Ain, le préfet vous avait suggéré de constituer cinq circonscriptions correspondant aux différents pays. Pourquoi ne pas avoir suivi son avis ?

Reprenant des informations qui auraient été fournies par un conseiller d'État en exercice, la presse locale nous a appris que vous n'aviez pas davantage tenu compte de l'avis négatif rendu par le Conseil d'État.

Pour ma part, j'avais informé Matignon de mes interrogations. Contrairement à ce que j'avais cru, il n'en a pas été tenu compte. Pouvez-vous m'expliquer ce qui s'est passé ?

Comme de nombreux autres sujets, le découpage électoral devrait relever du bon sens. Or, il faudra passer par la Suisse et réaliser un trajet de 4 heures 30 en voiture pour aller d'un bout à l'autre de cette circonscription. C'est pourquoi je ne voterai pas la ratification de cette ordonnance, à moins que l'on m'explique les raisons de ce découpage que je trouve incohérent.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Je ne saurais rester taisant sur la situation de la Lozère. Je suis supprimé !

Le projet du Gouvernement avait maintenu la règle de deux députés au moins par département. Malheureusement, le Conseil constitutionnel a censuré ce point. Je m'étonne, monsieur le ministre, qu'à l'Élysée ou à Matignon personne n'ait pu envisager que le Conseil constitutionnel puisse revenir sur sa jurisprudence de 1986.

J'ai rencontré son président, M. Jean-Louis Debré. J'ai lu les notes et la doctrine. L'équation fixée était difficile pour le Conseil : 577 députés au maximum, 7 millions de Français de plus qu'en 1986 – année où une jurisprudence dérogatoire avait été établie pour les départements les moins peuplés –, la prise en compte des Français de l'étranger. M. Debré m'a expliqué que le critère de référence ne pouvait être que le critère démographique. Le Gouvernement aurait dû analyser à l'avance cette problématique, et peut-être faire inscrire

dans la Constitution, lors de sa révision, la règle selon laquelle un département devait être représenté au moins par deux députés. Ainsi aurait-il été évité que le Conseil constitutionnel puisse la censurer.

En n'accordant à la Lozère qu'un seul député, on crée pour ce département des difficultés en termes de pluralisme, mais aussi de proximité : sa superficie représente 20 % de celle de la région Languedoc-Roussillon. La Lozère sera le seul département à n'être représenté que par deux parlementaires, un député et un sénateur.

Monsieur le ministre, entendez-vous figer la situation ? Envisagez-vous au contraire de la faire évoluer, éventuellement au moyen d'une réforme constitutionnelle ?

M. René Dosière. On a pris l'habitude de dire que Mayotte, peuplé de 186 000 habitants, est la plus grande circonscription de France. Or, le critère démographique n'y est peut-être pas le plus significatif : le tiers de la population y est composé de clandestins. Sur les bases de cette proportion, la France métropolitaine compterait 18 millions de ceux-ci, au lieu de 400 ou 500 000. De plus, à Mayotte, l'état-civil n'est pas fiable, et donc les listes électorales non plus. En France, le taux de participation à la dernière élection présidentielle a été de 85 %, dans les départements et territoires d'outre-mer de 70 % à 75 %, à Mayotte de 45 % seulement. Pourquoi ? Parce que les listes électorales de Mayotte comportent des personnes qui n'y vivent plus ou sont décédées ; certaines sont aussi inscrites sur plusieurs registres. La situation étant sans comparaison avec celle de la France métropolitaine, il aurait dû être possible de déroger à la règle nationale, pour des raisons d'intérêt général. Vous ne l'avez pas fait. Un deuxième siège de député est ainsi créé dans des conditions démographiques un peu étonnantes, alors que le nombre total de députés est fixe.

M. Jacques Alain Benisti. Monsieur le ministre, au nom de mes collègues de la commission des lois constitutionnelles, je voudrais saluer la grande intégrité de votre travail. Il a scrupuleusement respecté les critères institutionnels. La transparence de vos méthodes grandit véritablement notre démocratie. Vous avez fait preuve d'inflexibilité même face à des injonctions de députés de la majorité. N'avez-vous pas annoncé la disparition d'une circonscription du Val-de-Marne tenue depuis des décennies par des députés de la majorité ? Alors que la gauche aurait voulu faire de ce redécoupage une opération de circonstance, d'intérêts particuliers, vous avez au contraire conduit une opération de raison, respectueuse de notre Constitution.

Ce que font transparaître les calculs irrationnels et surtout virtuels de M. Le Roux, c'est d'abord une très grande mauvaise foi. Bon nombre de députés UMP vont être touchés par les conséquences du remodelage que vous avez opéré. La majorité d'entre eux s'est rangée à votre exigence de l'intérêt général et d'une plus juste représentation de la nation.

Monsieur le ministre, ma seule critique portera sur votre communication : nous ne vous entendons pas suffisamment sur les ondes pour mieux expliquer cette réforme aux Français et ne pas laisser l'opposition en déformer le sens.

M. Jean-Christophe Lagarde. Je porte beaucoup d'estime à notre collègue Dosière. Néanmoins, je ne suis pas sûr que l'application des critères qu'il prône permettrait au département de Seine-Saint-Denis, dont je suis député, qui perd un siège, d'en conserver douze. Nous avons participé à la même mission d'information. Pour moi, la faible participation aux élections à Mayotte est aussi due aux conditions d'éducation et de vie des

Mahorais : la France n'a guère cherché à leur apprendre à lire et à écrire avant les années 1960.

L'exercice de redécoupage des circonscriptions a toujours été difficile, et toujours taxé d'exercice partisan. L'opposition est du reste dans son rôle en le qualifiant ainsi. Mais certains ne se plaignent-ils pas abusivement ? J'ai été surpris par les projections de M. Le Roux en cas de partage égal des voix entre majorité et opposition. La circonscription dont je suis l'élu vote à 56 % à gauche ; elle m'a réélu député avec 60 % des voix ! Il doit bien exister un facteur personnel !

En son temps, on avait dit que le redécoupage opéré par Charles Pasqua rendrait l'alternance impossible. Il n'en a rien été.

Je n'ai pas eu le sentiment que la commission ne fût pas indépendante. Quelle que soit sa composition, elle aurait été critiquée. M. Guéna, son président, a un passé politique ; mais des présidents du Conseil constitutionnel, comme M. Roland Dumas, aussi.

Deux instances ont été voulues par le Gouvernement et le législateur : une commission indépendante, et une instance de conseil, le Conseil d'État. Les avis de celui-ci devraient d'ailleurs être rendus publics : chacun dit les connaître alors que, hors le Gouvernement, personne n'est censé en avoir eu connaissance.

Dans les cas du Tarn, de la Somme ou même de la Loire-Atlantique, ces deux instances disent ensemble que le découpage ne répond pas aux critères fixés. Pour que le découpage recueille l'adhésion, notamment celui de notre groupe politique, il faut que les règles fixées soient respectées, ou que nous connaissions les raisons exceptionnelles qui justifient qu'il y ait été dérogé. Telle est la question que mon groupe m'a missionné pour vous poser.

M. Jean-Michel Clément. La commission avait proposé pour la Vienne une solution qui apparaissait compatible avec l'évolution démographique de ce département. Aucune remarque, notamment de ma part, n'avait été formulée.

Le 27 juin les avis ont été publiés au Journal Officiel. Puis de manière tout à fait surprenante, quelques jours plus tard, l'ordonnance procédait à un découpage constituant une circonscription regroupant des communes éloignées de 150 kilomètres, ne correspondant à aucune réalité sociologique, à aucune organisation de service public.

Ma question est donc la même que celle de l'orateur qui m'a précédé : quelles sont les explications rationnelles, pour autant qu'elles existent, qui peuvent justifier les décisions prises ?

M. le secrétaire d'État. J'assume les critiques, mais aussi les louanges.

Monsieur le rapporteur, le Conseil d'État agit en tant que conseil du Gouvernement. Il est favorable au projet de loi de ratification et l'a fait savoir publiquement. Nous n'avons en effet pas tenu compte des suggestions qu'il a faites à propos de l'ordonnance. Pourquoi ? Elles relevaient du perfectionnisme ! Le Conseil d'État avait jusqu'à présent fixé, et le Conseil constitutionnel validé, une marge d'écart de 20 % entre circonscriptions. Nous nous sommes efforcés lors du redécoupage de nous approcher d'une marge de 10 %. Dans beaucoup de cas, nous atteignons cet objectif. Le Conseil d'État souhaitait la réduire encore plus. Accepter cette démarche nous aurait amené à procéder à un découpage global de la carte

électorale. De plus, le souhait du Conseil d'État allait très au-delà du mandat d'habilitation qui nous a été donné par le Parlement.

Monsieur Geoffroy, nous avons respecté la règle qui interdit de découper les cantons de moins de 40 000 habitants – seuls 120 cantons, sur 4 000, sont peuplés de plus de 40 000 habitants. Si l'on excepte la ville de Marseille, où la règle n'est pas imposée, moins d'un quart des cantons de plus de 40 000 habitants – très exactement 42 – ont été partagés.

Madame Filippetti, bien que les mandats de parlementaire et d' élu local, municipal ou cantonal, soient de nature différente, nous avons évité autant que faire se peut, de séparer un parlementaire de la commune ou du canton dont il est l' élu. Cette tradition républicaine a toujours été respectée, sauf si la commission a demandé expressément le contraire.

M. Le Roux a évoqué la méthode de la tranche. C'est en effet un choix. Cette méthode, inhérente à la Cinquième République, avait été utilisée sous la Troisième et la Quatrième. Le Conseil d'État comme la commission indépendante l'ont validée. Je me permets d'ailleurs de corriger le nombre de 75 000, que vous avez cité, en 93 000.

Je ne sais pas qui était visé par les propos sur l'indépendance de la commission. Une des personnes qui y siégeait, éminemment respectable, a eu en effet des responsabilités importantes dans l'opposition.

La distinction entre propositions et suggestions est un choix sémantique qui a été fait par la commission elle-même. La commission, je crois, s'est projetée un peu dans l'avenir dans ses propositions où elle exposait que compte tenu de l'évolution démographique de tel ou tel département, il serait bon d'aller dans telle ou telle direction. Quant aux suggestions, il s'agissait de propositions, assez légères, sans caractère contraignant. Mais la nuance est mince.

Vous vous estimez lésés dans des départements tels que le Pas-de-Calais, Paris ou le Val-d'Oise. Mais j'ai lu dans la presse qu'un député socialiste de la Loire considère le redécoupage électoral comme acceptable. Dans le Val d'Oise, M. Dominique Lefebvre, maire de Cergy et premier secrétaire fédéral du parti socialiste considère que le bon sens l'a emporté. Dans *le Parisien*, M. Rémi Féraud, patron de la fédération de Paris, juge la nouvelle carte plus équilibrée. Un élu important de la fédération du Nord déclare ce redécoupage « respectueux des équilibres républicains ». Ce propos, je l'avoue m'a fait plaisir.

Mme Faure a évoqué la Gironde. Je ne pense pas que la Commission ait à entrer aujourd'hui dans ce niveau de détail. Le journal *Sud-Ouest* écrit que la perte de La Brède sur la circonscription d'Alain Rousset ne changera en rien le rapport de forces, qui reste très favorable au président de la région.

Madame Martine Faure. Vous ne m'avez pas écouté.

M. le secrétaire d'État. M. Michel Paillassou, secrétaire départemental de l'UMP, dénonce un cadeau fait à M. François Hollande en Corrèze.

Monsieur Le Roux, je suis admiratif devant le logiciel qui vous permet de formuler une projection aux termes de laquelle la gauche devrait obtenir 51,4 % des voix pour gagner.

M. Bruno Le Roux. Vous avez les mêmes.

M. le secrétaire d'État. Pas dans le Nord...

Les comparaisons auxquelles vous vous livrez sont des comparaisons de deuxième tour. Or, en 2007, près de 100 députés ont été élus dès le premier tour. Dès lors qu'un cinquième de la représentation nationale est ainsi élu, ce type de comparaison est impossible. Nous aurons l'occasion, je l'imagine, d'en parler au cours du débat en séance publique.

Monsieur Hunault, le document expliquant pourquoi le Gouvernement n'a pas suivi l'avis de la commission indépendante et du Conseil d'État est disponible. Nous l'avons remis, sous forme de fiche, à la Commission des lois par l'intermédiaire de son président et de son rapporteur.

Nous avons voulu éviter que le redécoupage en Loire-Atlantique touche l'ensemble de ce département très peuplé. Le Gouvernement assume ses responsabilités, et les critères objectifs fixés par la commission et le Conseil d'État ne l'imposaient pas. Les ajustements auxquels nous avons procédé n'ont pas, vous en conviendrez, de conséquence électorale majeure.

Monsieur Urvoas, vous avez évoqué la représentation des Français de l'étranger, sujet récurrent et nouveauté institutionnelle due à la réforme constitutionnelle de 2008.

Le projet initial – nous en avons longuement discuté ensemble – était de sept ou huit sièges de députés pour les représenter. En effet, depuis 2003, un certain nombre de nos compatriotes ont la faculté, tout en vivant à l'étranger, de voter dans leur circonscription d'origine. Il en est de même des très nombreux frontaliers. C'est le recours de l'opposition auprès du Conseil constitutionnel qui nous a obligés à la solution finalement adoptée. Alors que vous vous êtes adressés au Conseil dans l'optique qu'il y ait moins de députés des Français de l'étranger, celui-ci a décidé que le nombre de sièges devait être fixé à onze, pour prendre en compte la totalité des inscrits dans tous les consulats.

Sur onze propositions de découpage des circonscriptions, sept émanent d'un projet signé en commun par les sénateurs de Français de l'étranger de la majorité et de l'opposition.

Reste les quatre autres. Si nous avions regroupé Monaco, où les Français inscrits sont nombreux, avec l'Italie – ce qui eût été logique – nous aurions créé un déséquilibre important entre circonscriptions.

La huitième circonscription inclut Malte, Chypre, la Grèce, la Turquie, Israël et l'Italie. Si Israël a été inclus, c'est à la demande du ministère des affaires étrangères. Les diplomates nous ont fait valoir qu'il n'était pas physiquement possible pour un député représentant les Français de l'étranger de passer la frontière entre le Liban ou la Jordanie et Israël. La solution retenue l'a été sur leurs conseils, pour des raisons d'intérêt général et diplomatique et non pour des raisons de clivage politique.

C'est pour des raisons démographiques que nous avons regroupé l'Afrique de l'Est, l'Afrique du Sud, le Liban et les Émirats du Golfe. Une logique géographique est cependant sous-jacente. De plus, la colonie franco-libanaise, qui comporte nombre de double-nationaux, est nombreuse en Afrique. Mais je n'ai aucune idée de l'impact politique possible de ce regroupement.

Monsieur Valax, le préfet du Tarn nous avait transmis plusieurs hypothèses. La procédure consistant pour les préfets à consulter, ensemble si possible, les parlementaires du

département me paraissait satisfaisante. Malheureusement, à la suite du congrès de Reims, le parti socialiste a interdit à ses députés de transmettre leurs propositions au préfet. Dans un certain nombre de cas, les préfets n'ont donc pas pu consulter l'ensemble des élus, ce qui est regrettable.

Quant à la communauté d'agglomération de Castres-Mazamet, son président, Pascal Bugis – qui est également maire de Castres –, nous a fait part de son soutien à notre proposition de découpage. Je tiens son courrier à votre disposition.

Par ailleurs, le Conseil d'État vient de rejeter un référé déposé par un député de la majorité. Si le découpage électoral d'un département se trouve contesté par des représentants de la majorité et de l'opposition, cela prouve qu'il est objectif !

Madame Filippetti, les magistrats membres de la commission indépendante ont été élus par leurs pairs du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, réunis en assemblée générale. Ce serait faire injure aux plus hautes juridictions de l'État que de penser qu'elles ont été mues par des réflexes politiques.

Je rappellerai en outre qu'en 1986, la création de votre circonscription – qui était à l'origine celle de Jean Kiffer – avait été très critiquée par la gauche !

Le cumul des mandats est un vrai problème, que nous ne traiterons pas aujourd'hui. Contrairement à ce que vous prétendez, le nouveau découpage électoral n'avantage pas ceux qui cumulent les mandats ; nous nous sommes simplement efforcés de respecter la tradition républicaine voulant que l'on ne sépare pas un député de son canton ou de sa commune.

Monsieur Vallini, je confirme que, dans l'état actuel du projet du Gouvernement, le mode de scrutin retenu pour l'élection des conseillers territoriaux est, dans 80 % des cas, le scrutin majoritaire à un tour et, pour le reste, le scrutin proportionnel. Pour les législatives, en revanche, aucun changement n'est envisagé.

Madame Karamanli, vous avez souligné, avec raison, qu'il fallait distinguer le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales – qui renvoie au concept de citoyenneté – et le recensement général de la population. Le présent projet de loi tend à réduire les écarts de population entre circonscriptions. En termes d'inscrits, en revanche, le député d'une circonscription parisienne représentera moins de personnes qu'un député de la Creuse ou de la Lozère.

Monsieur Blanc, le député est le représentant de la nation, non le gestionnaire d'un pays – lesquels, dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales, sont d'ailleurs appelés à disparaître. Il n'est pas un élu local, il représente une tranche de la population.

Votre circonscription s'étend sur 150 km ; celle dont j'ai été l'élu comprend, sur 400 000 hectares, près de deux cents communes, dont la moitié situées à plus de mille mètres d'altitude, enneigées quatre mois par an. Je reconnais que n'est pas toujours facile pour le député, mais il faut bien un cadre territorial. En cas de déprise démographique, on doit retenir un territoire correspondant à la population moyenne globale : c'est ce que nous avons fait avec votre circonscription.

Quant au prétendu avis du Conseil d'État, soyons clairs : le maire de Bourg-en-Bresse, qui est également conseiller d'État, a cédé à la confusion des genres et essayé en vain d'influencer ses pairs. Je rappelle que le nouveau découpage a été validé par le Conseil.

Monsieur Morel-A-L'Huissier, s'agissant de la Lozère et de la Creuse, le Gouvernement est tenu de respecter la décision du Conseil constitutionnel, même s'il la regrette. Je partage votre point de vue : il est contradictoire de demander une plus grande présence des députés à l'Assemblée tout en leur attribuant des circonscriptions de 500 000 hectares, avec 250 communes et des difficultés de communication. Seule une modification de la Constitution pourrait remédier à cette situation, avec l'institution de la règle de deux députés minimum par département métropolitain.

Monsieur Dosière, vous avez cité, concernant Mayotte, des chiffres impressionnants : 180 000 habitants, un tiers de clandestins, 40 % d'étrangers ; cela équivaldrait à la présence de 18 millions de clandestins en métropole ! Un amendement sur le sujet, que vous aviez présenté au nom du groupe socialiste, avait été adopté lors de l'examen du projet de loi d'habilitation, avant d'être censuré par le Conseil constitutionnel, pour une raison non de fond, mais de forme : la disposition proposée aurait dû s'appliquer à l'ensemble du territoire national.

Quant à la Vienne, monsieur Clément, la commission indépendante a donné en deuxième lecture un avis favorable au découpage électoral de ce département.

La Commission examine, sur le rapport de M. Charles de La Verpillière, le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés (n° 1893).

Article unique : Ratification de l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 :

La Commission adopte cet article sans modification.

*

* *

La Commission examine, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements au projet de loi portant fusion des professions d'avocat et d'avoué près les cours d'appel (n° 1709) (M. Gilles Bourdouleix, rapporteur).

Un débat a tout d'abord lieu entre les commissaires présents.

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Avant d'examiner les amendements sur le projet de loi au titre de l'article 88 de notre règlement, je tiens à vous indiquer que le Gouvernement va déposer un amendement complémentaire sur le texte afin notamment de porter à 100 % de la valeur de l'office l'indemnité allouée aux avoués perdant leur charge. Cette précision me semble utile dans la perspective des débats de cet après-midi.

M. Michel Hunault. Je prends acte de votre annonce, qui répond à une préoccupation partagée par tous les membres de la Commission. Pour la bonne tenue de nos travaux, je souhaiterais néanmoins savoir également si le Gouvernement envisage d'apporter des améliorations au sort des personnels des avoués.

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Effectivement. L'indemnisation des personnels des avoués connaîtra une revalorisation au *pro rata* de leur ancienneté. Elle pourra ainsi atteindre jusqu'à 34 mois de rémunération pour ceux justifiant de 40 ans d'activité alors qu'elle était plafonnée jusqu'alors à 14 mois. Dans le détail, les personnels dont l'ancienneté

est de 20 ans bénéficieront d'un relèvement du plafond de leur indemnisation de 10,7 à 11,33 mois, ceux d'une ancienneté de 25 ans verront ce plafond augmenter de 14 à 16 mois, ceux de 30 ans pourront prétendre à 21,33 mois de rémunération et ceux de 35 ans d'ancienneté obtiendront jusqu'à 27,33 mois d'indemnisation.

Je précise que ces indemnités ne seront pas soumises à l'impôt sur le revenu.

En outre, le Gouvernement a budgété 380 postes au sein des greffes, dans le projet de loi de finances pour 2010, afin de permettre un reclassement des personnels licenciés.

Enfin, ceux qui éprouveraient des difficultés de reclassement échapperont au caractère différé du versement des indemnités chômage. Celles-ci leur seront versées immédiatement, ce qui devrait leur permettre de faire face à leur perte d'emploi dans de meilleures conditions.

M. Michel Vaxès. M. le Président, vous serait-il possible de communiquer à l'ensemble des membres de la Commission les informations détaillées qui vont ont été apportées par le Gouvernement ? A défaut, sur un enjeu aussi essentiel, nous nous trouverions dans la situation inconfortable de découvrir le contenu des propositions du Gouvernement en séance.

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Les indications que je viens de vous communiquer sont le fruit d'une concertation qui a eu lieu ce matin et qui vont faire l'objet d'un amendement du Gouvernement qui n'est pas encore mis en distribution. Quant à la fixation à 100 % du montant de l'indemnisation, elle vient d'être annoncée par le Premier ministre. Je crois me faire l'interprétation de la majorité des commissaires en félicitant Mme la Garde des Sceaux pour avoir entendu les préoccupations des députés.

M. Marcel Bonnot. L'indemnité de 100 % accordée aux avoués comprendra-t-elle ou pas l'indemnité de emploi ?

M. Jacques Valax. Je fais miens les propos de M. Michel Vaxès sur le caractère insatisfaisant de la manière dont nous débattons de ces questions importantes...

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Mes chers collègues, il m'a semblé le plus honnête d'indiquer à tous les membres de la Commission les informations en ma possession. Je regrette que ce souci de transparence me soit, de manière paradoxale, finalement reproché.

M. Jacques Valax. En tout état de cause, les précisions dont vous avez fait état soulignent un fort décalage des orientations prises par le Gouvernement avec nos préoccupations légitimes concernant les 1 800 salariés des avoués. J'ajoute que des incertitudes demeurent sur le financement de la prise en charge à 100 % du préjudice des avoués : qui paiera les 900 millions qui ont été évoqués la semaine passée ? Quelle sera en outre la fiscalité applicable ? Voilà autant d'inquiétudes et d'incertitudes persistantes.

Mme Laurence Dumont. Je trouve que vous vous félicitez bien vite du sort des salariés des avoués, M. le Président. Si l'amélioration peut paraître notable pour ceux qui auront le plus d'ancienneté, il en va bien autrement pour les plus jeunes, pour lesquels le gain obtenu sera bien maigre.

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Je ne partage pas du tout l'analyse de nos collègues de l'opposition. La budgétisation de 380 postes dans les services judiciaires pour

reclasser les personnels des avoués constitue une mesure sans précédent de la part d'un Gouvernement. En outre, le plafond des 14 mois de rémunération pour l'indemnisation des salariés est désormais dépassé, puisque le niveau d'indemnisation atteindra 34 mois. Il me semble également que la non soumission à l'impôt sur le revenu constitue une grosse avancée, de même que le paiement immédiat des indemnités de licenciement. A cet égard, compte tenu des avancées obtenues auprès du Gouvernement, le projet de loi me semble prendre une forme beaucoup plus acceptable.

La Commission passe ensuite à l'examen des amendements.

Chapitre I^{er}

Dispositions modifiant la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques

Article 1^{er} (art. 1^{er} de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques) : *Intégration des avoués dans la profession d'avocat :*

La Commission repousse les amendements n^{os} 60 et 61 de M. Philippe Houillon ainsi que l'amendement n° 50 de M. Olivier Jardé.

Article 5 (art. 10 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques) : *Limitation du tarif de postulation aux procédures devant le seul tribunal de grande instance :*

La Commission repousse l'amendement n° 51 de M. Olivier Jardé.

Article 9 (art. 46 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques) : *Convention collective régissant les relations des anciens avoués avec leur personnel :*

La Commission repousse l'amendement n° 53 de M. Olivier Jardé.

Chapitre II

Dispositions relatives à l'indemnisation des avoués près les cours d'appel

Avant l'article 13 :

La Commission repousse l'amendement n° 5 de M. Jean-Michel Clément.

Article 13 : *Calcul de la valeur de l'office :*

La Commission repousse l'amendement n° 7 de M. Jean-Michel Clément.

Après l'article 13 :

La Commission repousse les amendements n^{os} 9, 10 et 11 de M. Jean-Michel Clément.

Article 16 : *Procédure d'examen des demandes d'indemnisation :*

*La Commission **accepte** l'amendement n° 62 d'harmonisation rédactionnelle de M. Gilles Bourdouleix.*

Article 19 : *Fonds d'indemnisation :*

*La Commission **repousse** l'amendement n° 16 de M. Jean-Michel Clément.*

Article 22 : *Accès des collaborateurs d'avoués à la profession d'avocat :*

*La Commission **repousse** l'amendement n° 70 de Mme Christine Marin, puis les amendements n^{os} 38 et 39 de M. Roland Blum.*

Article 23 : *Accès des collaborateurs d'avoués en cours de stage à la profession d'avocat :*

*La Commission **repousse** l'amendement n° 37 de M. Roland Blum.*

Après l'article 23 :

*La Commission **repousse** les amendements n^{os} 31 de M. Gérard Charasse et 21 de M. Jean-Michel Clément.*

Article 29 : *Maintien provisoire de la chambre nationale des avoués :*

*La Commission **repousse** l'amendement n° 25 de M. Jean-Michel Clément.*

Chapitre V

Dispositions diverses et finales

Article 31 (art. 13 de l'ordonnance du 1er juin 1828 relative aux conflits d'attribution entre les tribunaux et l'autorité administrative ; art. 3 de la loi n° 56-672 du 9 juillet 1956, art. L. 450-4 et art. L. 663-1 du code de commerce ; art. 64 du code des douanes ; art. L. 16 B et art. L. 38 du livre des procédures fiscales ; art. 576 du code de procédure pénale ; art. L. 561-3, art. L. 561-17, art. L. 561-19, art. L. 561-26, art. L. 561-28, art. L. 561-36, du code monétaire et financier ; art. 279 et art. 293 B du code général des impôts) :
Coordination :

*La Commission **accepte** l'amendement n° 63 de M. Gilles Bourdouleix, visant à supprimer certaines substitutions du terme « avocat » au terme « avoué » devenues inutiles ou inappropriées.*

*Puis elle **accepte** les amendements rédactionnels n^{os} 64 et 65 du même auteur.*

Article 32 (art. 7 de la loi du 25 ventôse an XI modifiée contenant organisation du notariat ; art. L. 1424-30 ; L. 2122-22 du code du code général des collectivités territoriales ; art. 91 de la loi du 28 avril 1816 sur les finances ; art. 1er, 2 et 5 de la loi du 25 nivôse an XIII modifiée contenant des mesures relatives au remboursement des cautionnements fournis par les agents de change, courtiers de commerce, etc. ; art. 860, 862, 865, 866 et 1711 du code général des impôts ; art. 1^{er} de la loi du 6 ventôse an XIII additionnelle à celle du 25 nivôse

an XIII ; art. 1er, 2 et 4 de la loi du 24 décembre 1897 relative au recouvrement des frais dus aux notaires, avoués, huissiers ; art. 16, art. 38 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ; art. 56-3, art. 388-1, art. 415, art. 424, art. 504, art. 380-12, art. 417 et art. 502 du code de procédure pénale ; art. L. 212-11 du code de justice militaire ; art. L. 144-3 du code de la sécurité sociale ; art. L. 314-8 du code des juridictions financières ; art. L. 211-8, art. L. 211-6, L. 311-5 et L. 311-6, L. 312-3 du code de l'organisation judiciaire ; art. 31 de la loi du 22 ventôse an XII modifiée relative aux écoles de droit ; art. L. 561-2, 561-30 du code monétaire et financier ; art. 18 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts ; art. 31 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ; art. 1er de la loi n° 48-460 du 20 mars 1948 permettant aux femmes l'accession à diverses professions d'auxiliaire de justice ; art. 5 de la loi n° 57-1420 du 31 décembre 1957 sur le recouvrement des honoraires d'avocat) : *Suppression par coordination de la référence aux avoués dans les textes législatifs* :

*La Commission **accepte** les amendements rédactionnels n°s 66 rect et 67 de M. Gilles Bourdouleix, puis l'amendement de coordination n° 68 du même auteur.*

Article 34 : *Entrée en vigueur* :

*La Commission **repousse** l'amendement n° 46 de M. Dominique Perben, puis les amendements n°s 56 de M. Olivier Jardé, 45 de Mme Christine Marin, 49 de M. Sauveur Gandolfi-Scheit, 57 de M. Olivier Jardé.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement n° 2 de Mme Brigitte Barèges, visant à reporter de deux ans la date d'entrée en vigueur de la réforme.

Mme Brigitte Barèges. J'ai déposé deux amendements destinés à repousser, le premier de deux ans, le second d'un an, la date d'entrée en vigueur de la réforme car des inquiétudes sérieuses entourent l'organisation de sa mise en œuvre.

M. le rapporteur. Avis défavorable car il convient d'éviter que les avoués ne tardent à prendre leurs dispositions à l'égard de leurs personnels compte tenu de la budgétisation en 2010 de 380 postes destinés à leur reclassement dans les greffes.

M. le Président Jean-Luc Warsmann. J'ajoute que le maintien du calendrier de la réforme constitue l'un des points de compromis actés ce matin avec le Gouvernement pour obtenir de nouvelles avancées sur l'indemnisation des avoués et de leurs personnels.

*La Commission **repousse** l'amendement n° 2.*

*La Commission **repousse** ensuite les amendements n°s 36 de Mme Christine Marin, 58 de M. Olivier Jardé, 1 de Mme Brigitte Barèges, 35 de Mme Christine Marin et 59 de M. Olivier Jardé.*

Après l'article 34 :

*La Commission **repousse** l'amendement n° 32 de M. Gérard Charasse.*

*

* *

Informations relatives à la Commission

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Je vous rappelle qu'à partir de cette session ordinaire, les dispositions de l'article 42, alinéas 2 et 3, du Règlement relatives respectivement à la publication des présences et aux conséquences des absences aux réunions des commissions permanentes entrent en vigueur.

S'agissant des présences, elles seront désormais publiées non seulement au *Journal officiel* mais également sur le site internet de l'Assemblée, à la suite du compte rendu de la commission.

S'agissant du nouveau régime des absences qui se traduit par une retenue de 25% sur le montant de l'indemnité de fonction pour chaque absence au-delà de deux par mois, je vous rappelle qu'il concerne les seules réunions des commissions permanentes, tenues le mercredi matin, en session ordinaire et à condition que l'Assemblée ne tienne pas séance au même moment. Sont exemptés de ce dispositif, outre le Président et les vice-présidents de l'Assemblée, les questeurs, les présidents des groupes et les députés d'outre-mer, les députés appartenant à une assemblée internationale ou européenne ou membres d'une commission spéciale qui ont demandé à être dispensés de présence en commission permanente, pour la durée des travaux de ces instances ainsi que les députés présents au même moment dans une autre commission permanente.

Concernant les absences aux réunions de la matinée réservée aux travaux des commissions, c'est-à-dire le mercredi, ce dispositif sera donc applicable à partir de demain. À cet effet, à l'entrée de la salle, les députés seront invités à émarger afin de permettre le traitement d'éventuelles contestations, étant précisé qu'un Bureau de l'Assemblée, qui se tiendra le 14 octobre, devrait adopter des règles définitives de mise en œuvre de ces nouvelles dispositions.

Mme Laurence Dumont. Je souhaiterais savoir comment seront prises en compte les absences tenant à l'organisation au même moment d'une réunion par un groupe politique. Le groupe socialiste a en effet l'habitude de se réunir le mercredi à 11 heures.

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Le président de votre groupe, M. Jean-Marc Ayrault, a évoqué cette question lors de la Conférence des Présidents de mardi dernier. J'ai pour ma part pris position en expliquant que je m'efforcerai, autant que faire se peut, de réunir la commission plus tôt dans la matinée, vers 10 heures, de telle sorte que la réunion soit achevée dans un délai permettant aux députés de se rendre à la réunion de leur groupe. Mais, selon l'ordre du jour, il peut parfois être nécessaire de tenir des réunions plus longues, comme par exemple sur le projet de loi pénitentiaire, où nous avons siégé en commission neuf heures.

Mme Laurence Dumont. Je crois savoir qu'il appartient à chaque commission de régler cette question

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Précisément, à la suite de mon intervention en Conférence des Présidents, les autres présidents de commission présents ont fait leur cette position. Ils s'efforceront de répondre au souhait du groupe SRC « autant que faire se peut ». Je maintiens en effet que l'ordre du jour de nos travaux ne nous permet pas de prendre des engagements qu'on ne pourra pas tenir.

M. Michel Vaxès. De quelle façon sera prise en compte la participation aux travaux mission d'information ? Par exemple, depuis décembre 2008, la mission d'information sur la révision des lois bioéthiques se réunit chaque semaine le mardi et le mercredi.

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Cette question devrait précisément être examinée par le prochain Bureau de l'Assemblée, le 14 octobre.

M. Jérôme Lambert. La commission des affaires européennes qui n'est pas une commission permanente peut également être amenée à se réunir le mercredi matin, même si ce n'est pas la règle.

Par ailleurs, un député peut se trouver en mission à l'étranger, envoyé par la commission des affaires européennes.

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Lors de la Conférence des Présidents que j'ai évoquée, M. Pierre Lequiller a déclaré qu'il ne tiendrait plus de réunion de la commission des affaires européennes le mercredi matin.

En outre, je vous rappelle que deux absences sont autorisées chaque mois, ce qui peut permettre à un parlementaire de mener à bien les travaux qui lui sont confiés.

Mme George Pau-Langevin. La question des travaux conduits par une mission d'information telle que celle sur la pratique du port du voile intégral n'est donc pas encore tranchée ?

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Ce sera en effet le Bureau du 14 octobre qui en décidera.

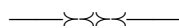
M. Jérôme Lambert. À partir du moment où les présences seront mentionnées sur le site internet, il serait souhaitable que la liste des excusés soit complétée en prenant en compte le cas des députés absents car ils participent à une mission.

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Le régime sur ce point n'a pas changé. Il est permis à chaque député de se faire excuser, et, dès lors qu'il le fait, cela est mentionné. Mais cela n'a rien avoir avec la sanction des absences. On peut être excusé trois fois et cela n'empêchera pas la retenue du quart de l'indemnité.

M. Charles de La Verpillière. Il conviendrait de distinguer la pénalité financière, dont chacun est juge, et la pénalité d'affichage. Ce n'est en effet pas la même chose d'être absent sans raison et d'être absent parce que l'on a une excuse légitime. Il serait souhaitable de faire apparaître la distinction, et de créer la catégorie des excusés pour un motif légitime.

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Le débat qui a eu lieu sur la réforme du Règlement a conduit à retenir la possibilité de deux absences et a maintenu l'actuel régime des excuses.

La séance est levée à 13 h 00.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Brigitte Barèges, M. Jacques Alain Bénisti, M. Étienne Blanc, M. Émile Blessig, M. Serge Blisko, M. Claude Bodin, M. Marcel Bonnot, M. Gilles Bourdouleix, M. François Calvet, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Bernard Derosier, M. René Dosière, Mme Laurence Dumont, Mme Aurélie Filippetti, M. Guy Geoffroy, M. Charles-Ange Ginesy, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, M. Michel Hunault, M. Sébastien Huyghe, Mme Marietta Karamanli, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Jérôme Lambert, M. Charles de La Verpillière, M. Bruno Le Roux, M. Maurice Leroy, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme George Pau-Langevin, M. Dominique Perben, Mme Sylvia Pinel, M. Didier Quentin, M. Jean-Jack Queyranne, M. Dominique Raimbourg, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Georges Siffredi, M. Éric Straumann, M. Jean Tiberi, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. André Vallini, M. François Vannson, M. Michel Vaxès, M. Patrice Verchère, M. Jean-Sébastien Vialatte, M. Philippe Vuilque, M. Jean-Luc Warsmann

Excusés. - M. Abdoulatifou Aly, Mme Delphine Batho

Assistaient également à la réunion. - Mme Martine Faure, Mme Catherine Génisson, M. Daniel Goldberg, M. Lionel Tardy, M. Gérard Voisin