

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X 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

- Élection du bureau de la Commission..... 2
- Examen, en deuxième lecture, du projet de loi, modifié par le Sénat, portant réforme de la représentation devant les cours d'appel (n° 2206) (M. Gilles Bourdouleix, rapporteur)..... 4
 - *Amendements examinés par la Commission* 19
- Examen du rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution (M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur) 26

Mardi

5 octobre 2010

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 1

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Jean-Tiberi,
Président d'âge, puis
de M. Jean-Luc
Warsmann,
Président**



La séance est ouverte à 11 heures.

Présidence de M. Jean Tiberi, président d'âge

Outre le président d'âge, le bureau est composé des deux plus jeunes commissaires présents, M. Patrice Verchère et Mme Delphine Batho.

Nomination du président :

La Commission est saisie de la candidature de M. Jean-Luc Warsmann.

Le nombre de candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, M. Jean-Luc Warsmann est proclamé président de la Commission, conformément à l'article 39, alinéa 4, du Règlement.

Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président

Nomination des vice-présidents :

La Commission est saisie des candidatures de MM. Guy Geoffroy, Sébastien Huyghe, Alain Vidalies, Jean-Christophe Lagarde et Noël Mamère.

Le nombre de candidats étant supérieur au nombre de sièges à pourvoir, il y a lieu à un scrutin dont les résultats sont les suivants :

Nombre de votants : 41

Blancs ou nuls : 1

Suffrages exprimés : 40

Majorité absolue : 21

Ont obtenu :

M. Guy Geoffroy 28

M. Sébastien Huyghe..... 28

M. Jean-Christophe Lagarde 28

M. Alain Vidalies..... 18

M. Noël Mamère 1

En conséquence, MM. Guy Geoffroy, Sébastien Huyghe et Jean-Christophe Lagarde ayant obtenu la majorité absolue, sont proclamés vice-présidents de la Commission, conformément à l'article 39, alinéa 4, du Règlement.

La seule candidature de M. Alain Vidalies étant maintenue et le nombre de candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, il n'y a pas lieu à un deuxième tour de scrutin et M. Alain Vidalies est également proclamé vice-président de la Commission en application de l'article 39, alinéa 4, du Règlement.

Nomination des secrétaires :

La Commission est saisie des candidatures de MM. Jean-Paul Garraud, Philippe Gosselin, Philippe Vuilque et Noël Mamère.

Le nombre de candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, MM. Sébastien Huyghe, Philippe Gosselin, Philippe Vuilque et Noël Mamère sont proclamés secrétaires de la Commission, conformément à l'article 39, alinéa 4, du Règlement.

En conséquence, le Bureau de la Commission est ainsi constitué :

— Président : M. Jean-Luc Warsmann

— Vice-présidents : MM. Guy Geoffroy
Sébastien Huyghe
Jean-Christophe Lagarde
Alain Vidalies

— Secrétaires : MM. Jean-Paul Garraud
Philippe Gosselin
Noël Mamère
Philippe Vuilque

*

* *

La Commission examine, sur le rapport de M. Gilles Bourdouleix, le projet de loi, modifié par le Sénat, portant réforme de la représentation devant les cours d'appel (n° 2206).

M. Gilles Bourdouleix, rapporteur. Nous voici saisis du texte adopté par le Sénat le 22 décembre 2009. Attaché, comme en première lecture, à préserver l'intérêt du justiciable autant qu'à maîtriser les conséquences humaines d'une réforme qui touche 2 200 personnes et leurs proches, j'ai souhaité procéder à de nouvelles auditions, ce qui est inhabituel en deuxième lecture.

Lors de la première lecture, nous avons eu le souci d'améliorer le sort des salariés d'avoués exposés à être licenciés du fait de la réforme, de rendre constitutionnel le dispositif d'indemnisation de la perte du droit de présentation des avoués – portant au passage le taux de leur indemnisation de 66 à 92, puis à 100 % –, enfin, de simplifier les mécanismes de transfert entre les caisses de retraite concernées – la CAVOM pour les avoués et la CNBF pour les avocats.

Le Sénat a adopté plusieurs amendements, modifiant sensiblement le projet de loi. Il a porté l'indemnisation des salariés au niveau de celle qui avait été votée en faveur des salariés de commissaires priseurs en 2000 et prévu que ces indemnités seront versées directement par le fonds d'indemnisation. Je vous proposerai deux amendements visant à consolider ce dispositif.

Enfin, estimant que le préjudice subi par les avoués n'était pas seulement lié à la perte du droit de présentation, mais qu'il englobait un préjudice de carrière, un préjudice économique et des préjudices accessoires, le Sénat a souhaité qu'il revienne au juge de l'expropriation – en l'espèce, le juge du tribunal de grande instance de Paris – de fixer l'indemnisation, et ce, de manière individualisée.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés. Permettez-moi tout d'abord de féliciter les députés élus au bureau de votre Commission, avec laquelle je suis toujours heureuse de travailler.

Ce projet de loi offre précisément un bon exemple des améliorations qui peuvent être obtenues grâce à la concertation entre le Parlement et le Gouvernement. Surmontant nos divergences de départ, nous avons en effet pu ensemble faire évoluer, y compris après le vote au Sénat, un texte qui vise certes avant tout à améliorer le fonctionnement de la justice, mais qui a aussi des conséquences humaines importantes. Nous avons ainsi su éliminer les inconvénients que présentait cette réforme pour certains.

Le texte qui nous vient du Sénat comporte un certain nombre d'avancées et des dispositions qui, par voie de conséquence, doivent encore être modifiées. Il consolide les possibilités de reconversion, prévoit une juste indemnisation et aménage une période transitoire. Des passerelles sont déjà en place ou prévues : pour les avoués, accès automatique à la profession d'avocat et, pour les salariés, accès facilité à des postes d'officier public – les décrets seront publiés dès la promulgation de la loi – et création de postes de catégories A, B et C dans les services judiciaires – certains des intéressés en ont bénéficié en 2010 et le dispositif sera prorogé en 2011.

L'indemnisation de la fermeture des offices d'avoués a suscité bien des débats. Grâce à notre travail commun, elle a été portée à 100 % de la valeur de l'office. Le Sénat a souhaité revenir sur les modalités de fixation et de versement de cette indemnité. Il est vrai que la

situation des avoués diffère selon leur âge ou leur lieu d'exercice. Afin d'obtenir une indemnisation du préjudice individuel la plus juste possible, le Gouvernement a décidé d'accepter la proposition des sénateurs : il reviendra au juge de l'expropriation de la fixer.

Pour parer au risque de lenteur que comporte cette procédure, nous avons décidé de verser, en attendant la décision du juge de l'expropriation, un acompte égal à 50 % du montant de la dernière recette nette connue. Les avoués endettés pourraient également, si vous en êtes d'accord, obtenir le remboursement au prêteur du capital restant dû et la prise en charge des pénalités de remboursement anticipé.

S'en remettre au juge de l'expropriation permet de régler l'ensemble des problèmes soulevés, cela en restant dans le droit commun. Ainsi, il existe déjà des dispositions sur les exonérations sociales dans le dispositif Fillon et il ne s'impose donc pas d'adopter ici un dispositif spécifique. De la même manière, les avoués partant à la retraite bénéficieront des mêmes avantages fiscaux que tout entrepreneur dans la même situation, tandis que ceux qui désirent poursuivre une activité professionnelle seront également soumis aux mêmes règles que les entrepreneurs et verront leur préjudice économique pris en compte par le juge de l'expropriation.

Quant aux salariés, ceux qui suivront leur employeur dans sa nouvelle profession d'avocat conserveront leurs avantages acquis en application de la convention collective. S'ils perdent leur emploi, ils bénéficieront d'un accompagnement personnalisé au sein de chaque cour d'appel. Une convention tripartite portant sur les aides à la mobilité, sur les allocations destinées à compenser la perte de revenus, sur les formations et sur le suivi personnalisé sera signée dès la promulgation de la loi. En outre, l'ancienneté des salariés sera mieux prise en compte : les indemnités seront calculées à hauteur d'un mois de salaire par année d'ancienneté, dans la limite de trente mois, ce qui représente une protection maximale. Par ailleurs, les indemnités seront versées directement par le fonds d'indemnisation, et non plus par les avoués eux-mêmes, qui se montraient réticents à ce faire. Elles ne seront pas soumises à l'impôt sur le revenu et leur versement ne différera pas celui des allocations de chômage.

Les avoués que j'ai rencontrés cet été m'ont dit ne pas supporter l'incertitude dans laquelle ils se trouvaient plongés. Cependant, s'ils doivent pouvoir organiser définitivement leur avenir, la réforme ne peut se mettre en place du jour au lendemain. C'est la raison pour laquelle je propose une période transitoire de six mois, prenant effet le jour de la publication de la loi. Cette solution, qui repousse la date de mise en œuvre initialement fixée au 1^{er} janvier 2011, me paraît raisonnable puisqu'elle permet de résoudre les problèmes techniques liés à la dématérialisation tout en maintenant un calendrier assez resserré. D'ici là, les avoués qui le souhaitent pourront aussi exercer la profession d'avocat ; ils seront inscrits de plein droit au barreau de leur choix. Nous parvenons ainsi à un équilibre : avec un partage des rôles précis et des dates désormais fixées, le risque de distorsion de concurrence entre avocats et avoués se trouve limité.

Je me réjouis que la rédaction de ce texte, qui avait suscité un certain nombre d'inquiétudes, ait pu évoluer, grâce à l'écoute, à la concertation et à la discussion. Je vous en remercie.

M. Dominique Perben. Je suis très heureux, madame la garde des Sceaux, que vous ayez adopté ces positions. À dire vrai, des difficultés n'auraient pas manqué de surgir entre la Commission des lois et le Gouvernement si vous aviez souhaité revenir sur la décision du

Sénat de confier au juge de l'expropriation la fixation de l'indemnité. Mais sans doute le juge de la constitutionnalité aurait-il fini par nous mettre d'accord...

Toutefois, je me demande encore s'il sera si facile de passer de l'ancien au nouveau système. Les avoués n'étaient pas prêts à la dématérialisation ; les avocats le seront-ils ? Ce sont à mon avis les conditions matérielles de mise en œuvre de la réforme qui devraient décider de la date de basculement, et non l'avis des avoués, qui ne sera jamais unanime. Par ailleurs, compte tenu de nos contraintes financières mais aussi de la charge de travail des magistrats et des greffiers, je ne suis pas certain qu'on ait choisi la période la plus propice à cette réforme. Pour autant, j'en souhaite le succès.

M. Michel Hunault. Les avancées obtenues après deux ans et demi de travail montrent l'importance de la coopération entre le Parlement et l'exécutif.

Pour le personnel des études, la garde des Sceaux s'est engagée à créer des passerelles vers l'administration. De son côté, le rapporteur a évoqué les modalités de l'indemnisation. S'agissant des avoués qui choisiront de devenir avocats, leur spécialisation en procédure d'appel leur permettra d'obtenir une certaine visibilité sur le tableau de l'ordre. Reste que je m'interroge sur la durée de la période transitoire : ne conviendrait-il pas de distinguer entre les avoués proches de la retraite et les plus jeunes, qui doivent être en mesure de définir et préparer un nouveau projet professionnel ?

M. Philippe Houillon. Je partage intégralement l'analyse de la garde des Sceaux. Je soutiens la proposition du Sénat en ce qui concerne l'indemnisation, le concept même d'indemnisation d'un préjudice supposant que celui-ci soit pris en compte dans sa globalité. Si nous en étions restés au texte du Gouvernement, nous aurions été confrontés à un problème de constitutionnalité, soulevé peut-être par une question prioritaire de constitutionnalité engagée dans le cadre d'une procédure d'indemnisation.

Dans un souci de mise en œuvre rapide, peut-être pourrions-nous amender l'article 13 en précisant que le recours au juge de l'expropriation se fait à défaut d'accord. En effet, rien n'empêche l'avoué et l'autorité concernée de trouver un accord sur le montant de l'indemnité, ce qui ouvre la possibilité d'accélérer la procédure.

Mme la garde des Sceaux. Le recours au juge de l'expropriation s'imposera dans tous les cas. Mais il est vrai que le juge peut entériner un accord, s'il existe.

M. Philippe Houillon. Je considère aussi que la situation d'incertitude est insupportable. Le délai de six mois à compter de la promulgation me paraît tout à fait pertinent.

M. Jacques Valax. Je suis très surpris de voir ce texte ressurgir alors qu'il se murmurait, au sein de cette Commission, qu'il était enterré. J'aurais sans doute dû prendre mes renseignements auprès de votre cabinet, madame la garde des Sceaux.

Mme la garde des Sceaux. C'est la Chancellerie qu'il faut croire !

M. Jacques Valax. Je suis toujours quelque peu sceptique quant à l'efficacité de cette réforme. Sans vouloir critiquer la profession d'avocat, je pense qu'il conviendrait d'encadrer la future tarification en cour d'appel pour éviter au justiciable des coûts trop lourds. C'était, je le rappelle, l'objectif initial de cette réforme. Une codification existe, mais je la crois insuffisamment précise et draconienne.

Quant au coût de la réforme, nous avons chiffré l'indemnisation – environ 900 millions d'euros – ainsi que les pertes de rentrées pour l'État. Les conséquences financières, seront importantes, alors même que les dépenses sont contraintes.

Nous avons entendu de jeunes avoués, auditionnés par le rapporteur, témoigner de leur passion pour ce métier. J'espère que le juge de l'expropriation tiendra compte de cet aspect humain et indemniserà à sa juste valeur le changement radical de vie que leur impose cette réforme.

Madame la ministre d'État, vous nous aviez dit que 380 postes seraient ouverts pour permettre aux salariés d'avoués d'intégrer la fonction publique. Aujourd'hui, seulement treize ou quatorze personnes ont bénéficié de cette passerelle. Je vous demande de prendre un engagement ferme sur la création de ces postes.

Mme la ministre d'État. Je l'ai déjà fait !

M. Jacques Valax. Alors, un engagement plus que ferme !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Comme l'a dit le rapporteur, nous devons être attentifs aux problèmes humains que risque d'entraîner cette réforme. Je me réjouis donc qu'après un débat laborieux sur le taux d'indemnisation, nous fassions aujourd'hui œuvre utile pour les avoués. Je me félicite également des avancées dont bénéficieront les salariés, ainsi que de la limitation de la période transitoire.

En matière d'indemnisation, les services fiscaux, qui joueront le rôle de commissaires du Gouvernement, disposeront-ils d'une grille, de normes ou d'orientations précises, pour analyser les préjudices de manière à éviter des évaluations discordantes ?

M. Jean-Michel Clément. Lors de la première lecture, une certaine confusion avait régné au sein de la Commission s'agissant de l'indemnisation, le rapporteur ayant même déclaré qu'il ne souhaitait pas voter le texte en l'état ! Aujourd'hui, pour cette procédure comme sur le principe du versement des indemnités de licenciement par le fonds, voici que nous sommes parvenus à un consensus au sein des deux assemblées, et je me félicite donc d'avoir dénoncé avec force les dangers que recelait le projet initial.

Le rapport Attali a inspiré à certains le projet de revoir les conditions d'exercice de la profession de taxi et de supprimer celle d'avoué. Cependant, s'agissant de cette dernière, il importe de considérer le rôle qu'elle jouait et, si le texte du Sénat permet de régler certains problèmes, d'autres demeurent, qui concernent le fonctionnement de notre justice – et qui ont tendance à se télescoper.

Tout d'abord, s'agissant de la dématérialisation des procédures, applicable au 1^{er} janvier 2011, toutes les cours ne sont pas prêtes, et je crains que le justiciable en pâtisse.

Ensuite, une période de transition courte va entraîner une concentration des licenciements sur un bref laps de temps en même temps que des difficultés de fonctionnement pour les cours d'appel. Dans un souci de bonne gestion, il aurait certainement été plus raisonnable de fixer une date calendaire plutôt que de s'arrêter à celle que vous avez choisie, qui réserve une marge d'incertitude. Consultez les premiers présidents : tous sont d'accord sur ce point !

D'autre part, les postes promis aux salariés ne pourront être que de catégorie C, l'accès aux catégories A et B exigeant de passer un concours. Quoi qu'il en soit, il faut aller au-delà des simples déclarations, en inscrivant dans le texte cette possibilité de mutation sur des emplois de justice – sur des postes de greffier notamment.

Enfin, il aurait été utile d'envisager conjointement l'ensemble des réformes – suppression de la profession d'avoué, dématérialisation des procédures, réformes de la carte judiciaire et de la postulation – afin d'en soulever le coût global pour éventuellement le réduire. En tant que contribuable, je ne peux me féliciter de l'indemnisation telle qu'elle a été arrêtée aujourd'hui – même si elle s'impose –, car elle pèsera durablement sur le budget cependant que la disparition de la profession et la mise au chômage de nombreux salariés entraînera des pertes de recettes.

M. Philippe Gosselin. Même si j'ai fait partie de ceux qui n'ont pas trouvé un intérêt évident à la réforme dont vous avez hérité, madame la ministre d'État, voyant le texte revenir devant nous avec beaucoup de retard, je dirai : enfin ! Mais, surtout, je dirai : ouf ! en constatant qu'on a opté pour la meilleure solution possible avec le recours au juge de l'expropriation – tout litige se trouvant écarté grâce à une prise en compte du préjudice au cas par cas. Je salue sincèrement le travail effectué par le ministère, en liaison avec le Parlement.

Néanmoins, je m'interroge sur deux points. D'abord, sur la réelle prise en compte des salariés. Ensuite, sur la période transitoire de six mois, car elle me semble un peu courte : fixer la date butoir au 1^{er} janvier 2012 serait certainement préférable. Ce dernier point devrait être retravaillé.

M. Étienne Blanc. Comme tous ici, je me satisfais de l'indemnisation à 100 %. Néanmoins, une fois le texte voté, nous ne pourrions certainement nous empêcher de nous demander encore qui a pu imaginer, et sur quelle inspiration, une indemnisation à 66 % seulement !

S'agissant des préjudices annexes, nous avons dû constater qu'il était impossible de légiférer. La solution consistant à en confier l'indemnisation au juge de l'expropriation permettra de tenir compte de la diversité des situations due à l'âge, à l'implantation géographique et à la structure de la clientèle.

Il me reste cependant deux interrogations.

La première porte sur l'article 19 et les délais de paiement. La prise en charge, par le fonds d'indemnisation, du remboursement anticipé de l'emprunt souscrit pour l'acquisition d'un office ne devrait-elle pas être encadrée par un délai ? Quels montants d'indemnisation, permettant d'effectuer très rapidement ces paiements, figureront au budget ? Je vous rappelle en effet que les avoués sont souvent caution personnelle ; certains ont même hypothéqué leurs biens immobiliers pour garantir le prêt.

Deuxièmement, pour travailler sur Cassiopée, je mesure la difficulté qu'il y a à dématérialiser les procédures. Ne peut-on ménager une période transitoire, pendant laquelle les conclusions continueraient d'être transmises sur support papier, pour les cours d'appel qui ne seraient pas prêtes ? Est-il prévu aussi de renforcer les effectifs des greffes ?

Mme Brigitte Barèges. Madame la ministre d'État, je vous remercie d'avoir fait vôtre le principe d'une juste indemnisation.

Si l'on veut rendre la justice financièrement plus accessible à nos concitoyens, faut-il laisser en vigueur le droit proportionnel et le tarif de postulation ?

Les avoués vont perdre le monopole de la postulation et le droit – patrimonial – de présentation d'un successeur, toutes choses dont l'évaluation n'est pas aisée comme l'a souligné le professeur Delvolvé. Le juge de l'expropriation sera-t-il systématiquement saisi en vue de l'indemnisation ? Ou une offre sera-t-elle d'abord faite par l'administration, et le juge de l'expropriation saisi à défaut de l'acceptation de cette offre ?

M. Marcel Bonnot. Les temps changent, mais les postures restent souvent les mêmes : la suppression des études d'avoués auprès des tribunaux de grande instance a suscité les mêmes craintes que cette réforme. Or les peurs sont les premières ennemies d'une évolution nécessaire.

Comme beaucoup d'entre nous, je me félicite de l'évolution imprimée à ce texte : une juste indemnisation sous l'autorité du juge de l'expropriation et la prise en compte de l'intérêt des salariés sont des mesures rassurantes.

Cependant, la dématérialisation des procédures ne se fera pas du jour au lendemain. Dans la cour d'appel de ma circonscription, au lieu de cinq avoués, ce sont 367 avocats qui, dès la promulgation de la loi, vont apporter leurs conclusions. Les greffes pourront-ils faire face à cette inflation ?

Mme George Pau-Langevin. S'agissant de la dématérialisation, ne vaudrait-il pas mieux, en effet, fixer une date calendaire ? Le délai de six mois après la promulgation de la loi risque de rendre l'échéance incertaine dans la mesure où nous ne savons pas quand le Sénat réexaminera ce texte.

S'agissant du nombre de postes créés pour la reconversion des salariés, votre engagement ferme trouve-t-il sa traduction dans le budget de la justice, et à quelle hauteur ?

Enfin, il est vraisemblable que la durée de la procédure devant le juge de l'expropriation sera, elle aussi, aléatoire. Le remboursement des sommes avancées par les avoués risque de ce fait de s'échelonner sur plusieurs années.

Mme la ministre d'État. Monsieur Perben, s'agissant de la période transitoire et du passage à la communication électronique, j'ai signé un protocole national avec le Conseil national des barreaux. Tous les mois, le CNB, mon cabinet et les services compétents se réunissent pour préparer cette échéance. Le président du CNB m'a fait savoir que 12 000 avocats sont d'ores et déjà prêts et que 20 000 le seront à la fin de l'année. Très attentifs à ce sujet, nous réunirons très prochainement le CNB et les avoués pour vérifier les progrès faits.

Le coût nous obligera sans doute à revoir le montant ou, plus vraisemblablement, la durée de la taxe, en fonction de ce que le juge de l'expropriation décidera.

La création de postes de greffiers est inscrite dans le projet de budget : pour la première fois, nous aurons pratiquement un greffier pour un magistrat !

Monsieur Hunault, nous avons mis en place des passerelles pour les personnels des études. Les décrets d'application seront publiés en même temps que la loi. L'année dernière,

j'avais ouvert 380 postes ; peu ont été utilisés, mais j'ai obtenu le report sur le budget 2011 de ces créations.

Une mention sur la spécialisation des avoués figure dans le texte. Pour autant, nous ne recréons pas un monopole.

Monsieur Houillon, je suis un peu dubitative sur la possibilité d'un accord sans recours au juge. Cela étant dit, en cas d'accord, on pourrait avoir une sorte de procédure d'homologation par le juge.

Monsieur Valax, j'imagine la réaction des avocats en cas d'encadrement de leur rémunération ! Si les honoraires sont libres, il est prévu qu'une partie des frais reste à la charge du perdant. Quant au coût de la réforme, c'est la conséquence évidente du montant de l'indemnisation voulue par le Parlement.

Monsieur Morel-A-L'Huissier, il n'y aura pas de risques de discordance, puisque c'est l'État, à travers l'agent judiciaire du Trésor, qui sera face aux avoués dans la procédure. Il aura donc une analyse globale, la même pour tous.

Monsieur Clément, je revendique le changement de position du Gouvernement ! Le Parlement n'est pas une chambre d'enregistrement ! Sur des textes techniquement délicats, il est important que nous travaillions tous ensemble pour évoluer dans le bon sens.

Il ne s'agit pas de supprimer pour supprimer. La société évolue, et il faut s'y adapter. Secrétaire d'État à l'enseignement, j'avais mis en avant une étude montrant une accélération de la transformation des métiers : en l'espace de vingt ans, 50 % de ceux-ci disparaissent et 30 % évoluent. Et, en ce qui concerne les avoués, il aurait sans doute été logique de faire la présente réforme en même temps que celle des tribunaux de grande instance.

Je l'ai dit : avec le CNB, nous suivons de très près le dossier de la dématérialisation. Nous augmentons le nombre des greffiers, et je soutiens les formations approfondies qui leur sont dispensées dans les cours d'appel. Au demeurant, les premiers présidents nous demandent d'avancer rapidement, ce qui prouve qu'eux sont prêts.

Dans les services judiciaires, il n'y a pas de concours pour les postes de catégorie A destinés aux salariés des avoués : le recrutement se fait par contrat – et pour les catégories C, il se fait sur dossier.

Parmi les postes ouverts, 19 sont en catégorie A, le reste relevant des catégories B et C. Les représentants des salariés ont demandé qu'à l'intérieur de ces dernières, on privilégie la catégorie C et c'est ce qui a été fait, contrairement à ce que j'avais prévu au départ.

L'indemnité ne s'impute pas sur le budget de l'État. À mon sens, l'État ne perd pas non plus de recettes fiscales ni de contribuables. La réforme est équilibrée.

Monsieur Gosselin, les indemnités sont directement versées aux salariés par le fonds.

Les recrutements ont déjà débuté.

Pour la fusion, le Gouvernement n'a pas de préférence entre une date calendaire et une date déterminée en fonction de la promulgation de la loi. Si, comme prévu – je m'en suis entretenue avec le président du Sénat – la deuxième lecture dans cette assemblée a lieu avant

la fin de décembre, la date du 1^{er} juillet ne pose aucune difficulté. En revanche, tel ne serait pas le cas si l'examen du texte prenait du retard. Nous sommes déjà pour cette raison obligés de réviser par amendement la date du 1^{er} janvier, fixée par le projet de loi. Prévoir une entrée en vigueur six mois après la promulgation de la loi me paraît donc plus sage.

Monsieur Blanc, confier la fixation des indemnités pour préjudices annexes au juge de l'expropriation présente un grand avantage : ce juge va pouvoir prendre en considération l'ensemble des préjudices et décider des indemnisations au cas par cas, en fonction de la réalité des situations. Dès lors, il n'est pas nécessaire de fixer les critères dans la loi.

Les délais de paiement peuvent en effet poser difficulté. Je rappelle cependant qu'un acompte sera versé dans les trois mois de la demande. Voilà qui permet déjà de répondre aux besoins les plus urgents. De plus, lorsqu'elle est fixée par le juge, l'indemnisation est versée dans le mois du jugement.

Enfin, la dématérialisation est progressive. J'espère que nous pourrons l'achever rapidement. Aujourd'hui, dans certains cas, le double système est appliqué. Les premiers présidents ne semblent pas nourrir d'inquiétudes particulières sur la bonne fin de l'entreprise. Bien entendu, si des besoins d'aide supplémentaires sont formulés, il y sera répondu. Quant à *Cassiopée*, qui a connu pendant très longtemps de grandes difficultés, on s'aperçoit qu'un changement d'opérateur et la fixation d'objectifs assortie de pénalités financières suffisamment lourdes en cas de non-respect de ceux-ci aboutit comme par enchantement à une amélioration de la conduite du programme.

Madame Barèges, le tarif de la postulation est supprimé en appel. Les avocats pourront librement fixer leurs honoraires, dont une partie, je le rappelle, reste à la charge du perdant.

M. Bonnot a rappelé avec justesse que, si les mêmes craintes s'étaient exprimées lors de la suppression des avoués près les tribunaux de grande instance, personne aujourd'hui ne penserait à revenir à la situation antérieure.

Enfin, madame Pau-Langevin, le nombre de postes nécessaire est bien entendu inscrit au budget.

La Commission en vient à l'examen des articles.

CHAPITRE PREMIER

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

Article premier (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 examine l'amendement CL 22 de M. Jean-Michel Clément.

M. Jean-Michel Clément. Par cohérence avec les durées retenues pour toutes les professions réglementées, nous souhaitons ramener de quinze à huit ans la durée d'exercice professionnel retenue à l'alinéa 8.

M. le rapporteur. Avis défavorable. La loi du 31 décembre 1990, qui fusionnait les avocats et les conseils juridiques, avait déjà prévu une durée d'exercice de quinze ans.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 (art. 2 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques) : *Suppression des offices d'avoués près les cours d'appel :*

La Commission adopte l'article sans modification.

Article 7 (art. 21 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques) : *Représentation des barreaux pour traiter de toute question intéressant la cour d'appel*

La Commission examine les amendements identiques CL 24 de M. Jean-Michel Clément et CL 28 de M. Michel Vaxès.

M. Jean-Michel Clément. Associer un ancien président d'une compagnie d'avoués à la mission dévolue au délégué des bâtonniers nous paraît utile pour aplanir les éventuelles difficultés d'application de la loi.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Dans le cadre de la réforme, l'ancien président de la compagnie aura rang d'ancien bâtonnier.

La Commission rejette les amendements.

Elle adopte ensuite l'article 7 sans modification.

Article 8 (art. 43 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques) : *Régimes de retraites de base et complémentaire et régime invalidité-décès des avoués :*

La Commission est saisie de l'amendement CL 71 du Gouvernement.

Mme la ministre d'État. Nous voulons éviter toute ambiguïté pour le calcul des pensions de retraite des anciens avoués devenus avocats, et rétablir un équilibre. Autrement, compte tenu de la clause de stage de quinze ans existant dans le régime géré par la Caisse nationale des barreaux français (CNBF), la plupart des avoués devenus avocats n'auraient droit, au titre de la période d'exercice de la profession d'avocat, qu'à une pension minorée.

Après avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 8 modifié.

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 examine les amendements identiques CL 48 du rapporteur et CL 29 de M. Michel Vaxès.

M. le rapporteur. Il s'agit de mettre en cohérence avec les délais d'adoption de la loi ceux de l'élaboration d'une nouvelle convention collective de travail entre les anciens avoués devenus avocats et leur personnel.

Mme la ministre d'État. J'en suis d'accord.

*La Commission **adopte** les amendements.*

*Après avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** ensuite l'amendement CL 4 de M. Jean-Michel Clément.*

Puis elle examine l'amendement CL 49 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'assurer au salarié d'un avoué qui n'a pas été licencié par son employeur dans sa nouvelle activité le maintien de l'ensemble des droits acquis liés à son contrat de travail.

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

*Elle **adopte** ensuite l'article 9 **modifié**.*

Article 10 (art. 46-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques) : *Affiliation du personnel salarié de la nouvelle profession d'avocat à la caisse de retraite du personnel des avocats :*

*La Commission **adopte** l'article **sans modification**.*

Article 12 (art. 4 et 56 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques) : *Coordination :*

*La Commission **adopte** l'article **sans modification**.*

CHAPITRE II

Dispositions relatives à l'indemnisation des avoués près les cours d'appel et de leurs salariés (intitulé nouveau)

Article 13 : *Modalités de calcul de l'indemnisation versée aux avoués :*

*L'amendement CL 50 du rapporteur est **retiré** par son auteur.*

La Commission examine l'amendement CL 1 de M. Sébastien Huyghe.

M. Sébastien Huyghe. L'indemnité versée par l'État doit l'être à l'avoué lui-même, et non à la société professionnelle au sein de laquelle il exerce. Autrement, une inéquité serait créée entre avoués selon que la société dont ils sont membres est soumise à l'impôt sur les sociétés – auquel cas c'est à elle qu'appartient le droit de présentation – ou au régime des bénéficiaires non commerciaux.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Au contraire de cet amendement, l'article 13 prend en compte, non pas la perte du seul droit de présentation, mais l'ensemble des préjudices.

Mme la ministre d'État. Le Gouvernement souhaite l'application du droit commun. C'est aussi pour cette raison que le projet de loi confie l'évaluation des préjudices au juge. Trois sociétés d'avoués seulement ont fait le choix du régime de l'impôt sur les sociétés. L'objet de l'amendement est satisfait par un mécanisme correctif de la double imposition, déjà existant. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 74 du Gouvernement.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Mme la ministre d'État a déjà présenté cet amendement, relatif aux exonérations de charges patronales.

Après avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'amendement CL 51 du rapporteur devient sans objet.

La Commission examine ensuite l'amendement CL 75 du Gouvernement.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cet amendement, relatif à l'imposition des plus-values, a lui aussi déjà été présenté par le Gouvernement.

Après avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement.

Après avis défavorable du rapporteur, elle rejette ensuite l'amendement CL 7 de M. Jean-Michel Clément.

Elle adopte alors l'article 13 modifié.

Article 14 : Indemnités de licenciement des salariés :

Après avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL 32 de M. Michel Vaxès.

Puis elle adopte successivement les amendements, rédactionnels ou de précision, CL 52, CL 53, CL 54, CL 55 et CL 56 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CL 70 du Gouvernement.

Mme la ministre d'État. Nous voulons permettre aux salariés qui signent une convention de reclassement de bénéficier d'indemnités spécifiques de licenciement. C'est un avantage qui leur est ainsi donné.

Après avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement.

Après avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL 38 de M. Michel Vaxès.

Puis elle adopte l'article 14 modifié.

Article 14 bis : *Exonération de charges sociales pour les professions juridiques employant d'anciens salariés d'avoués :*

La Commission examine l'amendement CL 73 du Gouvernement.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Mme la ministre d'État a déjà présenté cet amendement de suppression de l'article.

*Après avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 14 bis est ainsi **supprimé** ; de ce fait, les amendements CL 57 et CL 58 du rapporteur deviennent **sans objet**.*

Article 15 : *Remboursement aux avoués des indemnités de licenciement versées à leurs salariés :*

*La Commission **adopte** l'article **sans modification**.*

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

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** successivement l'amendement CL 12 de M. Jean-Michel Clément, puis les amendements identiques CL 25 de M. Jean-Michel Clément et CL 40 de M. Michel Vaxès.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 59 du rapporteur.

Mme la ministre d'État. Le Gouvernement est favorable à cet amendement de clarification.

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

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** ensuite l'amendement CL 41 de M. Michel Vaxès.*

*Puis elle **adopte** l'article 16 **modifié**.*

Article 17 : *Versement d'un acompte et remboursement au prêteur du capital restant dû :*

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CL 60 du rapporteur.*

*Après avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 44 de M. Michel Vaxès.*

*Elle **adopte** alors l'article 17 **modifié**.*

Article 18 : *Dépôt des demandes d'indemnisation :*

*La Commission **adopte** l'article **sans modification**.*

Article 19 : *Fonds d'indemnisation :*

La Commission examine l'amendement CL 61 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement précise que la compétence du fonds d'indemnisation se limite au paiement des indemnités aux salariés.

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

*Après avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** ensuite successivement les amendements CL 15 et CL 26 de M. Jean-Michel Clément, puis l'amendement CL 45 de M. Michel Vaxès.*

*Elle **adopte** alors l'article 19 **modifié**.*

Article 20 : *Modalités de mise en œuvre :*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 62 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 20 **modifié**.*

Chapitre III

Dispositions relatives à l'accès aux professions judiciaires et juridiques

Article 21 : *Accès aux professions juridiques réglementées :*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 17 de M. Jean-Michel Clément.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 63 et CL 64 du rapporteur.*

*Elle **adopte** alors l'article 21 **modifié**.*

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

*La Commission **adopte** l'article **sans modification**.*

Chapitre IV

Dispositions transitoires

Article 24 : *Exercice simultané par les avoués de la profession d'avocat à compter de la publication de la loi*

*L'amendement CL 65 du rapporteur est **retiré**.*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 20 de M. Jean-Michel Clément.*

*La Commission **adopte** alors l'article 24 **sans modification**.*

Chapitre V

Dispositions diverses et finales

Article 31 (art. 13 de l'ordonnance du 1^{er} 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) : *Coordinations* :

La Commission adopte l'article sans modification.

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. 1^{er} de la loi n° 48-460 du 20 mars 1948 permettant aux femmes l'accèsion 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 adopte l'amendement de coordination CL 66 du rapporteur

Puis elle adopte l'article 32 modifié.

Article 33 (art. 93 à 95 de la loi du 27 ventôse an VIII modifiée sur l'organisation des tribunaux ; art. 27 et 32 de la loi du 22 ventôse an XII modifiée relative aux écoles de droit ; art. 2, 3, 5, 6 et 7 du décret du 2 juillet 1812 modifié sur la plaidoirie dans les cours d'appel et dans les tribunaux de grande instance ; art. 5 de la loi du 24 décembre 1897 relative au recouvrement des frais dus aux notaires, avoués, huissiers ; art. 57-1420 du 31 décembre 1957 sur le recouvrement des honoraires d'avocat ; art. 45-2591 du 2 novembre 1945 relative au statut des avoués ; art. 82 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques ; art. 55 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ; art. L. 311-4 du code de l'organisation judiciaire) : *Abrogation de dispositions contraires à la loi* :

La Commission adopte successivement les amendements CL 67, de coordination, et CL 68, rédactionnel, tous deux du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 33 modifié.

Article 34 : *Entrée en vigueur* :

La Commission examine l'amendement CL 72 du Gouvernement.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cet amendement, qui fixe à six mois après la publication de la loi la date de fusion des professions d'avoué et d'avocat, a déjà été présenté par le Gouvernement.

*Après avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, les amendements CL 69 du rapporteur et CL 47 de M. Michel Vaxès deviennent **sans objet**.*

*La Commission **adopte** alors l'article 34 **modifié**.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

*

* *

Amendements examinés par la Commission

Amendement CL1 présenté par M. Sébastien Huyghe :

Article 13

I. – Après l’alinéa 4, insérer l’alinéa suivant :

« L’indemnité versée par l’État au titre de la perte du droit de présentation pour la suppression de la profession des avoués sera versée entre les mains de l’avoué même s’il exerce au sein d’une société professionnelle, que cette dernière soit ou non titulaire du droit de présentation. »

II. – Les pertes de recettes résultant pour l’État de l’application du IV sont compensées, à due concurrence, par une augmentation des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Amendement CL4 présenté par M. Jean-Michel Clément et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 9

À l’alinéa 5, après les mots : « devenus avocats », insérer les mots : « les avocats déjà en exercice ».

Amendement CL7 présenté par M. Jean-Michel Clément et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 13

Compléter cet article par l’alinéa suivant :

« Un rapport sur l’indemnisation des avoués près les cours d’appel, en exercice à la date de publication de la présente loi, est remis au Parlement avant le 30 juin 2011. »

Amendement CL12 présenté par M. Jean-Michel Clément et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 16

À l’alinéa 1, substituer à l’année : « 2012 », l’année : « 2014 ».

Amendement CL15 présenté par M. Jean-Michel Clément et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 19

Compléter cet article par l’alinéa suivant :

« Un rapport sur le montant de la taxe mentionnée à l’alinéa précédent, ses modalités de recouvrement et son assiette est remis au Parlement dans les délais les plus brefs. »

Amendement CL17 présenté par M. Jean-Michel Clément et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 21

A l’alinéa 1, supprimer les mots : « sur leur demande présentée dans le délai de cinq ans à compter de la date de publication de cette même loi ».

Amendement CL20 présenté par M. Jean-Michel Clément et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 24

À l’alinéa 2, substituer aux mots : « ce dernier », les mots : « celle-ci ».

Amendement CL22 présenté par M. Jean-Michel Clément et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1^{er}

À l'alinéa 8, substituer au mot : « quinze » le mot : « huit ».

Amendement CL24 présenté par M. Jean-Michel Clément et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 7

Compléter l'alinéa 2 par la phrase suivante :

« Il désigne aussi parmi les anciens avoués près la Cour devenus avocats, celui qui sera chargé de traiter de ces questions conjointement avec le bâtonnier désigné à cet effet. »

Amendement CL25 présenté par M. Jean-Michel Clément et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 16

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « hors hiérarchie de l'ordre judiciaire » les mots : « désigné par le Premier Président de la Cour des Comptes ».

Amendement CL26 présenté par M. Jean-Michel Clément et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 19

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« IV. – La Chambre nationale des avoués est maintenue pour une durée de 2 ans après la date fixée par les dispositions de l'article 34, à l'effet notamment de traiter des questions relatives à la défense des intérêts moraux et professionnels des anciens avoués près les cours d'appel, au reclassement du personnel des offices et des structures professionnelles, comme des anciens avoués eux-mêmes, à la gestion et à la liquidation de son patrimoine, et d'une façon générale à l'ensemble des conséquences résultant de l'application de la présente loi. »

Amendement CL28 présenté par MM. Michel Vaxès, Marc Dolez, Patrick Braouezec, Mme Marie-Hélène Amiable, MM. François Asensi, Alain Bocquet, Jean-Pierre Brard, Mme Marie-George Buffet, MM. Jean-Jacques Candelier, André Chassaigne, Jacques Desallangre, Pierre Gosnat, Mme Jacqueline Fraysse, MM. André Gerin, Maxime Gremetz, Jean-Paul Lecoq, Roland Muzeau, Daniel Paul et Jean-Claude Sandrier :

Article 7

Compléter l'alinéa 2 par la phrase suivante :

« Il désigne aussi parmi les anciens avoués près la Cour devenus avocats, celui qui sera chargé de traiter de ces questions conjointement avec le bâtonnier désigné à cet effet. »

Amendement CL29 présenté par MM. Michel Vaxès, Marc Dolez, Patrick Braouezec, Mme Marie-Hélène Amiable, MM. François Asensi, Alain Bocquet, Jean-Pierre Brard, Mme Marie-George Buffet, MM. Jean-Jacques Candelier, André Chassaigne, Jacques Desallangre, Pierre Gosnat, Mme Jacqueline Fraysse, MM. André Gerin, Maxime Gremetz, Jean-Paul Lecoq, Roland Muzeau, Daniel Paul et Jean-Claude Sandrier :

Article 9

À l'alinéa 3, substituer aux mots : « jusqu'au 31 décembre 2011 », les mots : « un an après la date fixée à l'article 34 de la loi n° du portant réforme de la représentation en cour d'appel ».

Amendement CL32 présenté par MM. Michel Vaxès, Marc Dolez, Patrick Braouezec, Mme Marie-Hélène Amiable, MM. François Asensi, Alain Bocquet, Jean-Pierre Brard, Mme Marie-George Buffet, MM. Jean-

Jacques Candelier, André Chassaigne, Jacques Desallangre, Pierre Gosnat, Mme Jacqueline Fraysse, MM. André Gerin, Maxime Gremetz, Jean-Paul Lecoq, Roland Muzeau, Daniel Paul et Jean-Claude Sandrier :

Article 14

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « le 31 décembre 2012, ou le 31 décembre 2014 », les mots : « un an après la date prévue à l'article 34, ou trois ans après la date prévue à l'article 34 ».

Amendement CL38 présenté par MM. Michel Vaxès, Marc Dolez, Patrick Braouezec, Mme Marie-Hélène Amiable, MM. François Asensi, Alain Bocquet, Jean-Pierre Brard, Mme Marie-George Buffet, MM. Jean-Jacques Candelier, André Chassaigne, Jacques Desallangre, Pierre Gosnat, Mme Jacqueline Fraysse, MM. André Gerin, Maxime Gremetz, Jean-Paul Lecoq, Roland Muzeau, Daniel Paul et Jean-Claude Sandrier :

Article 14

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Un décret fixe les conditions d'application du présent article, en particulier les modalités du reclassement des salariés. »

Amendement CL40 présenté par MM. Michel Vaxès, Marc Dolez, Patrick Braouezec, Mme Marie-Hélène Amiable, MM. François Asensi, Alain Bocquet, Jean-Pierre Brard, Mme Marie-George Buffet, MM. Jean-Jacques Candelier, André Chassaigne, Jacques Desallangre, Pierre Gosnat, Mme Jacqueline Fraysse, MM. André Gerin, Maxime Gremetz, Jean-Paul Lecoq, Roland Muzeau, Daniel Paul et Jean-Claude Sandrier :

Article 16

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « hors hiérarchie de l'ordre judiciaire », les mots : « désigné par le Premier Président de la Cour des Comptes ».

Amendement CL41 présenté par MM. Michel Vaxès, Marc Dolez, Patrick Braouezec, Mme Marie-Hélène Amiable, MM. François Asensi, Alain Bocquet, Jean-Pierre Brard, Mme Marie-George Buffet, MM. Jean-Jacques Candelier, André Chassaigne, Jacques Desallangre, Pierre Gosnat, Mme Jacqueline Fraysse, MM. André Gerin, Maxime Gremetz, Jean-Paul Lecoq, Roland Muzeau, Daniel Paul et Jean-Claude Sandrier :

Article 16

Compléter l'alinéa 3 par les mots : «, après traitement administratif et comptable assuré par la Chambre nationale des avoués ».

Amendement CL44 présenté par MM. Michel Vaxès, Marc Dolez, Patrick Braouezec, Mme Marie-Hélène Amiable, MM. François Asensi, Alain Bocquet, Jean-Pierre Brard, Mme Marie-George Buffet, MM. Jean-Jacques Candelier, André Chassaigne, Jacques Desallangre, Pierre Gosnat, Mme Jacqueline Fraysse, MM. André Gerin, Maxime Gremetz, Jean-Paul Lecoq, Roland Muzeau, Daniel Paul et Jean-Claude Sandrier :

Article 17

Rédiger ainsi l'alinéa 5 :

« Le montant de l'acompte est fixé par la commission prévue à l'article 16. »

Amendement CL45 présenté par MM. Michel Vaxès, Marc Dolez, Patrick Braouezec, Mme Marie-Hélène Amiable, MM. François Asensi, Alain Bocquet, Jean-Pierre Brard, Mme Marie-George Buffet, MM. Jean-Jacques Candelier, André Chassaing, Jacques Desallangre, Pierre Gosnat, Mme Jacqueline Fraysse, MM. André Gerin, Maxime Gremetz, Jean-Paul Lecoq, Roland Muzeau, Daniel Paul et Jean-Claude Sandrier :

Article 19

Compléter cet article par le paragraphe suivant :

« La Chambre nationale des avoués est maintenue pour une durée de 2 ans après la date fixée par les dispositions de l'article 34, pour notamment traiter des questions relatives à la défense des intérêts moraux et professionnels des anciens avoués près les cours d'appel, du reclassement du personnel des offices et des structures professionnelles, comme des anciens avoués eux-mêmes, de la gestion et de la liquidation de son patrimoine, et plus généralement de l'ensemble des conséquences résultant de l'application de la présente loi ».

Amendement CL47 présenté par MM. Michel Vaxès, Marc Dolez, Patrick Braouezec, Mme Marie-Hélène Amiable, MM. François Asensi, Alain Bocquet, Jean-Pierre Brard, Mme Marie-George Buffet, MM. Jean-Jacques Candelier, André Chassaing, Jacques Desallangre, Pierre Gosnat, Mme Jacqueline Fraysse, MM. André Gerin, Maxime Gremetz, Jean-Paul Lecoq, Roland Muzeau, Daniel Paul et Jean-Claude Sandrier :

Article 34

Substituer à l'année : « 2012 », l'année : « 2014 ».

Amendement CL48 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 9

À l'alinéa 3, substituer aux mots : « jusqu'au 31 décembre 2011 », les mots : « un an après la date fixée à l'article 34 de la loi n° du portant réforme de la représentation en cour d'appel ».

Amendement CL49 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 9

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Lorsqu'un avoué, à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° du portant réforme de la représentation devant les cours d'appel, exerce la profession d'avocat, d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, de notaire, de commissaire-priseur judiciaire, de greffier de tribunal de commerce, d'huissier de justice, d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire, les salariés qu'il n'a pas licenciés conservent l'ancienneté et les droits acquis liés à leur contrat de travail en vigueur. »

Amendement CL50 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 13

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « du préjudice » les mots : « des préjudices ».

Amendement CL51 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 13

À l'alinéa 5, après les mots : « chapitre I^{er} », insérer les mots : « de la présente loi ».

Amendement CL52 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 14

À l'alinéa 1, après les mots : « réputé licenciement », insérer les mots : « pour motif ».

Amendement CL53 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 14

Compléter la première phrase de l'alinéa 4 par les mots : « du présent article ».

Amendement CL54 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 14

À la deuxième phrase de l'alinéa 4 supprimer les mots : « par anticipation ».

Amendement CL55 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 14

À la deuxième phrase de l'alinéa 4 substituer aux mots : « du travail du 20 février 1979 réglant les rapports entre les avocats et leur personnel », les mots : « des avocats et de leur personnel du 20 février 1979 ».

Amendement CL56 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 14

À l'alinéa 5, après le mot : « dans », substituer au mot : « le », le mot : « un ».

Amendement CL57 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 14 Bis

À l'alinéa 1, substituer au mot : « charges », le mot : « cotisations ».

Amendement CL58 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 14 Bis

À l'alinéa 3, après les mots : « chapitre I^{er} », insérer les mots : « de la présente loi ».

Amendement CL59 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 16

Après l'alinéa 2, insérer l'alinéa suivant :

« Les indemnités mentionnées à l'article 14 et les sommes mentionnées à l'article 15 sont fixées par la commission sur production d'un état liquidatif établi par l'employeur et des pièces justificatives. Elle transmet sa décision au fonds d'indemnisation, qui procède au paiement. »

Amendement CL60 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 17

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « dès le 1er janvier 2010 et au plus tard le 31 décembre de la même année », les mots : « dès la publication de la présente loi et au plus tard dans les 12 mois suivant cette publication »

Amendement CL61 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 19

Après l'alinéa 3, insérer l'alinéa suivant :

« Les paiements interviennent en exécution des décisions de la commission prévue à l'article 16 ou de son président statuant seul. »

Amendement CL62 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 20

À l'alinéa 1, supprimer les mots : « les conditions d'application du présent chapitre »

Amendement CL63 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 21

À la deuxième phrase de l'alinéa 1, après le mot : « bénéficiaire », substituer au mot : « de » les mots : « d'une ».

Amendement CL64 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 21

À la deuxième phrase de l'alinéa 1, après les mots : « titre ou », insérer le mot : « de ».

Amendement CL65 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 24

Rédiger ainsi cet article :

« À compter de la publication de la présente loi, les avoués près les cours d'appel peuvent s'associer avec un avocat ou une société d'avocat.

« Toutefois, ils ne peuvent exercer la profession d'avocat qu'à compter de la date prévue à l'article 34. »

Amendement CL66 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 32

À l'alinéa 28, substituer aux mots : « des articles 502 et 576 », les mots : « de l'article 502 »

Amendement CL67 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 33

À l'alinéa 1, après le mot : « abrogés », insérer les mots : « ou supprimés ».

Amendement CL68 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 33

À l'alinéa 12, après le mot : « organisation », insérer le mot : « judiciaire ».

Amendement CL69 présenté par M. Gilles Bourdouleix, rapporteur :

Article 34

Substituer à l'année : « 2012 », l'année : « 2013 ».

Amendement CL70 présenté par le Gouvernement :

Article 14

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« En cas d'adhésion à une convention de reclassement personnalisée mentionnée à l'article L. 1233-63 du code du travail, le salarié peut bénéficier de l'indemnité prévue au second alinéa du présent article. Cette dernière ne peut être cumulée avec les indemnités de licenciement prévues par les articles L. 1234-9 et L. 1233-67 du même code. ».

Amendement CL71 présenté par le Gouvernement :

Article 8

I. – Rédiger ainsi l’alinéa 3 :

« Pour l’application de l’article L. 723-11 du code de la sécurité sociale, la durée d’assurance des avoués devenant avocats tient compte du total du temps passé dans l’une et l’autre professions d’avoué et d’avocat.

II. – À l’alinéa 4, supprimer les mots : « et la proportion d’anciens avoués faisant partie de la profession d’avocat ».

Amendement CL72 présenté par le Gouvernement :

Article 34

Remplacer les mots : « le 1^{er} janvier 2012 » par les mots : « à l’expiration d’un délai de six mois à compter de sa publication ».

Amendement CL73 présenté par le Gouvernement :

Article 14 bis

Supprimer cet article.

Amendement CL74 présenté par le Gouvernement :

Article 13

Supprimer les alinéas 5 à 7.

Amendement CL75 présenté par le Gouvernement :

Article 13

Supprimer les alinéas 8 et 9.

Puis le Président Jean-Luc Warsmann présente à la Commission son rapport d'information sur l'évaluation de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

M. le président Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Mes chers collègues, les premiers mois d'application de la question prioritaire de constitutionnalité ont donné lieu à quelques remous, dont la presse s'est fait l'écho, notamment lorsque la Cour de cassation a posé à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle relative à la conformité au droit communautaire de l'une des dispositions de la loi organique, ainsi que lorsque cette même juridiction a refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel une question de constitutionnalité relative à la disposition de la loi du 13 juillet 1990 dite « Gayssot » incriminant la contestation de l'existence de crimes contre l'humanité.

Le Président Bernard Accoyer a par conséquent jugé opportun que la commission des Lois se penche sur les conditions d'application de la loi organique du 10 décembre 2009, et en particulier sur les divergences d'interprétation des juridictions supérieures.

Nous avons procédé, le mercredi 1^{er} septembre 2010, à une série d'auditions des principaux acteurs ou observateurs de la réforme. Je tiens ici à remercier toutes celles et tous ceux d'entre vous qui ont participé à ces auditions intéressantes.

Cette première évaluation, six mois après l'entrée en vigueur de la loi organique, permet d'évoquer un certain nombre de questions, plus ou moins problématiques, susceptibles de faire obstacle à un succès plein et entier de la question prioritaire de constitutionnalité.

Première question : une question prioritaire de constitutionnalité peut-elle porter sur l'interprétation d'une disposition législative ?

Dans un arrêt du 19 mai 2010 , la Cour de cassation a refusé de transmettre au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité sur l'article 353 du code de procédure pénale, considérant que « *la question posée tend, en réalité, à contester non la constitutionnalité des dispositions qu'elle vise, mais l'interprétation qu'en a donnée la Cour de cassation* ».

Si des juridictions venaient à considérer qu'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'interprétation d'une disposition législative susceptible de porter atteinte à un droit ou une liberté garantis par la Constitution ne saurait être transmise au Conseil constitutionnel, le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* en pâtirait au regard du contrôle de constitutionnalité *a priori*. En effet, des dispositions législatives pourraient ne pas être soumises au Conseil constitutionnel, alors même qu'elles pourraient n'être susceptibles d'être jugées conformes à la Constitution que sous certaines réserves d'interprétation.

Il ne s'agit pas de contester la tâche d'interprétation du juge, mais je crois bon de rappeler que le Conseil constitutionnel a le monopole du contrôle de constitutionnalité des lois et que les juridictions suprêmes n'ont pas la tâche d'apprécier la constitutionnalité ni de la disposition législative ni de son interprétation mais uniquement de juger la question posée au regard des critères définis par le législateur organique.

Toutefois, M. Marc Guillaume a attiré l'attention de la commission sur la transmission par la Cour de cassation d'une question relative à l'article 365 du code civil lequel « *soulève des questions qui portent autant sur le texte de l'article lui-même que sur*

l'interprétation qui en a été donnée jusqu'à présent ». Cela laisse espérer un infléchissement de la jurisprudence, qui éviterait une nouvelle intervention du législateur organique sur ce point.

Deuxième question : faut-il permettre aux juridictions suprêmes de prendre des mesures provisoires ou conservatoires ?

En l'état actuel de la loi organique, il est loisible aux juridictions relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation saisies d'une question prioritaire de constitutionnalité de « *prendre les mesures provisoires ou conservatoires nécessaires* ». En revanche, le législateur organique n'avait pas prévu de disposition équivalente lorsque le Conseil d'État ou la Cour de cassation sont directement saisis d'une question.

Or, à l'occasion de sa décision rendue après l'arrêt du 22 juin 2010 de la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour de cassation recourt à l'argument de l'incapacité pour elle d'adopter ou de faire adopter des mesures provisoires pour faire primer le contrôle de conventionnalité sur le contrôle de constitutionnalité.

Les universitaires que nous avons auditionnés ont soutenu qu'il pourrait être pertinent de conférer aux juridictions suprêmes la faculté de prendre des mesures provisoires ou conservatoires.

En revanche, le Vice-président du Conseil d'État a souligné qu'une telle disposition serait inutile pour cette juridiction, déjà à même de recourir à ce type de mesures.

Par ailleurs, en ce qui concerne la Cour de cassation, son rôle exclusif de juge de cassation ne saurait rendre aisé le recours à de telles mesures provisoires ou conservatoires, que le Premier président comme le Procureur général n'ont d'ailleurs pas souhaité.

Personnellement, je ne peux que rappeler l'analyse que j'avais déjà exposée lors de l'examen du projet de loi organique : le fait d'examiner la conformité aux dispositions conventionnelles d'une disposition législative ne saurait empêcher, dans le même temps, de saisir le Conseil constitutionnel d'une question de constitutionnalité relative à la même disposition législative.

Cette simultanéité possible est d'ailleurs favorable à l'ensemble des justiciables. En effet, alors même que la question de conventionnalité pourrait se conclure en faveur du requérant à l'origine de la question prioritaire de constitutionnalité, cette dernière, transmise au Conseil constitutionnel, pourrait prospérer devant ce dernier et la disposition législative inconstitutionnelle pourrait, le cas échéant, également être déclarée inconstitutionnelle.

Troisième question : les décisions d'irrecevabilité ou de non-lieu devraient-elles être transmises au Conseil constitutionnel ?

Au cours des auditions, notre attention a été attirée sur le fait que les juridictions suprêmes ne sont tenues de transmettre, en vertu de l'article 23-7 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, que les décisions par lesquelles elles décident de ne pas saisir le Conseil constitutionnel. Cette rédaction a pour conséquence une absence de transmission des décisions de non-lieu à statuer ainsi que des décisions jugeant une question prioritaire de constitutionnalité irrecevable.

Les juridictions suprêmes pourraient, sans même que l'article 23-7 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 fasse l'objet d'une modification, transmettre l'ensemble de leurs décisions sur des questions prioritaires de constitutionnalité. À défaut d'une telle évolution des pratiques, une modification de la loi organique pourrait s'avérer nécessaire sur ce point.

Quatrième question : faut-il modifier le décret n° 2010-148 du 16 février 2010 pour permettre un meilleur traitement des séries par la Cour de cassation ?

Plusieurs des personnes auditionnées, commentant le bilan statistique des questions prioritaires de constitutionnalité renvoyées, ont fait observer que les questions renvoyées par la Cour de cassation pouvaient être optiquement plus nombreuses car cette dernière renvoie chacune des questions dont elle est saisie contestant une même disposition législative avec les mêmes moyens.

M. Marc Guillaume l'a souligné lors de son audition : « *on ne peut pas faire grief à la Cour de cassation des renvois réitérés de la même QPC car il existe une mal façon dans le décret n° 2010-148 du 16 février 2010.* »

Une modification du texte réglementaire par le Gouvernement serait bienvenue. C'est la raison pour laquelle j'ai adressé une lettre en ce sens au garde des Sceaux, qui m'a annoncé qu'un projet de décret devrait être prochainement soumis pour avis au Conseil constitutionnel et au Conseil d'État.

Cinquième question : faut-il modifier les critères du filtre exercé par les juridictions suprêmes ?

La plupart des personnes auditionnées ont considéré que les critères du filtre arrêtés par le législateur organique en décembre dernier sont satisfaisants et que leur modification ne serait pas souhaitable.

Néanmoins, M. Didier Le Prado a estimé qu'une modification des critères du filtre serait préférable à l'instauration d'un mécanisme d'appel.

Je crois pour ma part que la perspective d'une unification des critères du filtre n'est pas à exclure, selon les évolutions à venir des jurisprudences des deux cours suprêmes.

Sixième question : faut-il créer une procédure de nouvel examen des décisions de non-renvoi au Conseil constitutionnel ?

Afin d'éviter une rétention excessive de questions prioritaires de constitutionnalité pertinentes par les juridictions suprêmes, l'alternative à la modification des critères du filtre pourrait être l'instauration d'une procédure conduisant à un nouvel examen des décisions rendues par les juridictions suprêmes de chaque ordre.

Comme l'ont fait apparaître les auditions, trois mécanismes différents sont concevables.

Le premier, que l'on pourrait qualifier d'appel, a déjà fait l'objet d'une proposition de loi organique déposée au Sénat. Il y est proposé de permettre une contestation devant le Conseil constitutionnel, dans un délai de dix jours suivant son prononcé, d'une décision d'une juridiction suprême de ne pas saisir le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Cette solution ne serait pas sans soulever plusieurs difficultés, qui ont été exposées par M. Denys Simon. J'évoquerai pour mémoire le risque de disparition, en pratique, du filtrage, des effets notables sur la célérité et l'efficacité des procédures et la transformation, qu'on le veuille ou non, du Conseil constitutionnel en juridiction d'appel des décisions du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Surtout, une telle évolution nécessiterait une révision constitutionnelle, ce qui n'est pas concevable aujourd'hui.

Une deuxième solution consisterait à créer un mécanisme d'évocation par le Conseil constitutionnel lui-même de certaines des questions non transmises par les juridictions suprêmes.

Cette solution, défendue par le bâtonnier Jean-Yves Le Borgne, présenterait l'avantage, par rapport à la précédente, d'éviter un trop grand nombre de pourvois, qui plus est aléatoires. Seules seraient sélectionnées par le Conseil constitutionnel les décisions où le choix de la juridiction suprême pose réellement une question.

Dans le même temps, la question de la constitutionnalité d'un droit d'évocation demeure aussi problématique que celle de la constitutionnalité de l'appel. Qui plus est, l'évocation est un mécanisme étranger à notre ordre juridique. Autant dire que je ne suis pas convaincu par cette voie.

Enfin, une troisième solution consisterait à instaurer un mécanisme de nouvelle délibération par les juridictions suprêmes à la demande du Conseil constitutionnel. Cette nouvelle délibération à la demande du Conseil constitutionnel devrait être encadrée par un délai relativement bref. D'ores et déjà, le Conseil constitutionnel se livre à une analyse des questions prioritaires de constitutionnalité non renvoyées. Par conséquent, il serait sans doute possible pour le Conseil constitutionnel de procéder à l'analyse des questions susceptibles de justifier une demande de nouvelle délibération dans de brefs délais.

Afin d'éviter que cette nouvelle délibération ne soit qu'une confirmation de la première décision, la juridiction suprême n'aurait à se prononcer qu'au regard des deux premiers critères du filtre – l'applicabilité de la disposition législative contestée au litige et le fait que la loi n'ait pas déjà été formellement déclarée conforme à la Constitution –, sans se préoccuper du troisième critère – le caractère sérieux du moyen – dès lors que par sa demande de nouvelle délibération le Conseil constitutionnel a lui-même considéré que la question était sérieuse. Comme l'a expliqué M. Guy Carcassonne : *« ce dispositif aurait à mes yeux la vertu de ne conduire personne à empiéter sur les prérogatives de quiconque mais, au contraire, de faire en sorte que nul ne puisse empiéter sur les prérogatives d'un autre. »* Il s'agirait ainsi d'*« un bouleversement infiniment moindre que celui qui consisterait à instituer un véritable appel, auprès du Conseil constitutionnel, des décisions de la Cour de cassation ou du Conseil d'État »*.

De fait, la nouvelle délibération permettrait aux juridictions suprêmes de conserver leur rôle de filtre en dernier ressort. Elle serait également compatible avec la lettre de l'article 61-1 de la Constitution.

Par conséquent, si un mécanisme de nouvel examen des décisions de non-renvoi de questions prioritaires de constitutionnalité au Conseil constitutionnel devait être conçu à l'avenir, je pense qu'il serait pertinent de privilégier une réflexion sur une solution de ce type.

Septième question : faut-il prévoir une faculté de sursis à statuer pour le Conseil constitutionnel en cas de concomitance d'une question prioritaire de constitutionnalité et d'une question préjudicielle relatives à une loi transposant une directive communautaire ?

La Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt du 22 juin 2010, a envisagé le cas d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur une loi de transposition d'une directive de l'Union. Considérant que le caractère prioritaire de la question de constitutionnalité sur la loi de transposition pourrait en pratique priver la Cour de justice de la possibilité de procéder au contrôle de validité de la directive transposée, la Cour de justice a rappelé que les juridictions nationales devraient, en principe, être tenues de saisir la Cour de justice de la question de la validité de la directive.

Lors des auditions, M. Bertrand Mathieu a considéré que « *On pourrait alors prévoir que dans ce cas, le Conseil puisse surseoir à statuer afin d'attendre la réponse que la Cour de justice donnera à la question de la validité de la directive.* »

À l'inverse, M. Guy Carcassonne a souligné le fait qu'un tel cas, très exceptionnel, devrait conduire le Conseil constitutionnel, par une lecture combinée des articles 61-1 et 88-1 de la Constitution, à surseoir à statuer, sans qu'une modification de la loi organique soit nécessaire.

Pour que le Conseil constitutionnel soit saisi, il faudrait que la question prioritaire de constitutionnalité mettant en cause la loi transposant une directive porte sur la méconnaissance par cette loi de transposition d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France. Il s'agirait en effet de la seule hypothèse sérieuse permettant au Conseil constitutionnel de censurer une telle loi. On peut penser qu'une telle remise en cause d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle, qui porterait dans le même temps atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, sera extrêmement rare.

De plus, il n'est pas impossible que la Cour de justice, saisie par l'une des juridictions suprêmes en même temps que cette dernière saisirait le Conseil constitutionnel de la question prioritaire de constitutionnalité, soit conduite à répondre à la question préjudicielle selon la procédure d'urgence. Tel a été le cas lorsque la Cour de cassation a saisi la Cour de justice de la question préjudicielle sur la conformité au droit de l'Union de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, cette dernière ayant rendu sa décision en un peu plus de deux mois. Il serait donc envisageable, me semble-t-il, que le Conseil constitutionnel rende sa décision après que la conformité de la directive au droit de l'Union aura été vérifiée.

Je crois par conséquent que l'introduction d'une mesure particulière de sursis à statuer n'est pas indispensable au dispositif actuel de la loi organique du 10 décembre 2009.

En conclusion, seules quelques-unes des interrogations qui résultent des premiers mois d'application de la question prioritaire de constitutionnalité pourraient appeler une réponse du législateur organique. Il en va ainsi pour :

- l'affirmation de la question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'interprétation d'une disposition législative ;

- la nécessité pour les juridictions suprêmes de transmettre au Conseil constitutionnel l'ensemble des décisions relatives à des questions prioritaires de constitutionnalité ;

- la création d'une procédure de nouvel examen par les juridictions suprêmes des décisions de non renvoi au Conseil constitutionnel, à la demande de ce dernier, ce nouvel examen ne portant que sur le respect des deux premiers critères de filtre.

Je remarque néanmoins que les personnes auditionnées ont, dans leur très grande majorité, considéré que les mois à venir pourraient sans doute permettre aux juridictions suprêmes d'harmoniser leurs jurisprudences et de répondre à certaines des difficultés apparues. Comme l'a déclaré Mme Michèle Alliot-Marie, en conclusion de la journée d'auditions : « *En matière d'application de la loi, j'ai tendance à faire d'abord confiance aux acteurs, tout en restant lucide : quand cela ne suffit pas, il faut prendre des dispositions, telles qu'une modification législative.* »

Au surplus, il n'est pas négligeable que les formations de la Cour de cassation appelées à se prononcer sur la transmission des questions prioritaires de constitutionnalité au Conseil constitutionnel ne soient plus les mêmes que celle qui a examiné les questions soulevées entre mars et juillet 2010.

Par conséquent, il est bon de garder présentes à l'esprit les pistes de réforme qui se sont dégagées, et qui pourraient d'ailleurs se concrétiser à l'occasion de l'examen par le Parlement d'un prochain projet de loi organique.

Je souhaite conclure ce rapport d'évaluation en attirant votre attention sur le caractère positif des premiers mois d'application de cette réforme majeure pour les droits de nos citoyens : ces derniers se sont effectivement saisis de cette voie de droit nouvelle et le mécanisme mis en place par le législateur organique a déjà permis de valider ou à l'inverse de censurer de nombreuses dispositions législatives. Nul ne saurait contester aujourd'hui que l'introduction d'un nouvel article 61-1 dans la Constitution était une innovation majeure.

Mme Marietta Karamanli. Je souhaiterais poser une question à notre rapporteur, en lien avec nos travaux récents. En l'état, la loi organique du 10 décembre 2009 ne vise que les juridictions de cassation des ordres administratif et judiciaire. Si venait à être créé un nouvel ordre juridictionnel, à travers la reconnaissance de la Cour des comptes comme juge des comptes non soumis au Conseil d'État, cela ne supposerait-il alors pas une modification de la loi organique ?

M. le président Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Cette question est intéressante. Elle pourrait être à nouveau abordée lors de l'examen en première lecture du projet de loi réformant les juridictions financières.

La Commission autorise, en vue de sa publication, le dépôt du rapport d'information présenté en application de l'article 145 du Règlement.

*

* *

La séance est levée à 13 heures.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Brigitte Barèges, Mme Delphine Batho, M. François Bayrou, M. Étienne Blanc, M. Claude Bodin, M. Marcel Bonnot, M. Gilles Bourdouleix, M. François Calvet, M. Jean-Michel Clément, M. Bernard Derosier, M. Éric Diard, M. Olivier Dussopt, M. Jean-Paul Garraud, M. Guy Geoffroy, M. Charles-Ange Ginesy, M. Claude Goasguen, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, M. Guénaël Huet, M. Michel Hunault, M. Sébastien Huyghe, Mme Marietta Karamanli, M. Charles de La Verpillière, M. Bruno Le Roux, M. Maurice Leroy, M. Noël Mamère, Mme Sandrine Mazetier, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme George Pau-Langevin, M. Dominique Perben, M. Didier Quentin, M. Bernard Roman, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Georges Siffredi, M. Jean Tiberi, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. Manuel Valls, M. François Vannson, M. Michel Vaxès, M. Patrice Verchère, M. Alain Vidalies, M. Philippe Vuilque, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

Excusés. - M. Abdoulatifou Aly, M. Jérôme Lambert, M. Yves Nicolin

Assistait également à la réunion. - Mme Anny Poursinoff