

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Suite de l'examen du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'action de groupe et à l'organisation judiciaire (n° 3204) (MM. Jean-Michel Clément et Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteurs) 2
- Informations relatives à la Commission 39

4 mai 2016
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 76

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

**Présidence
de M. Dominique
Raimbourg,
*Président***



La réunion commence à 10 heures 10.

Présidence de M. Dominique Raimbourg, président.

La Commission reprend l'examen des articles du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'action de groupe et à l'organisation judiciaire (n° 3204) (MM. Jean-Michel Clément et Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteurs).

TITRE III

DISPOSITIONS TENDANT À L'AMÉLIORATION DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

Chapitre I^{er}

Dispositions relatives à la compétence matérielle du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance

Article 8 (art. L. 134-1, L. 142-1 à L. 142-28 [nouveaux] et L. 146-11 du code de la sécurité sociale, chapitre IV du titre III du livre I^{er} du code de l'action sociale et des familles, art. L. 261-1 et titre III du livre III du code de l'organisation judiciaire) : *Attribution au tribunal de grande instance des compétences du tribunal des affaires de sécurité sociale et du tribunal du contentieux de l'incapacité et de certaines compétences de la commission départementale d'aide sociale*

La Commission examine l'amendement CL174 du Gouvernement, qui fait l'objet des sous-amendements CL374 et CL375 de M. Sergio Coronado.

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la justice. Il s'agit d'un amendement important, car il vise à réformer l'organisation et la procédure du contentieux social en poursuivant deux orientations : simplifier la structure judiciaire de la sécurité sociale et de l'aide sociale, et recentrer le juge sur ses attributions judiciaires. Il s'avère urgent de conduire cette réforme, souhaitée depuis quinze ans, au vu des grandes difficultés dans lesquelles cette justice se débat ; plus de 250 000 justiciables la sollicitent en effet chaque année et le stock de ses affaires s'élève à deux ans. Tout en respectant bien entendu le principe de séparation des juridictions administratives et judiciaires, le Gouvernement souhaite créer un pôle social dans chaque tribunal de grande instance (TGI), afin de permettre l'identification rapide de la juridiction compétente et une proximité avec le justiciable.

On simplifie également en uniformisant cinq juridictions, notamment par la suppression de trois d'entre elles dans un but de bonne administration de la justice. Ainsi, la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT) disparaîtra, elle qui accusait, à la fin de l'année 2014, un stock de 13 550 dossiers, soit deux années d'activité.

Le Sénat a marqué son accord avec notre philosophie, mais a proposé un amendement qui allait à rebours de nos objectifs de lisibilité et de simplification. Notre amendement réécrit donc complètement l'article.

M. Paul Molac. Le sous-amendement CL374 vise à supprimer la deuxième section de l'article 8, qui oblige à déposer un recours amiable et préalable. Du fait de la grande précarité de certains demandeurs et de l'absence d'aide juridictionnelle pour cette procédure, ce recours peut constituer un obstacle à l'accès au droit, notamment en cas de refus.

Le sous-amendement CL375 reprend des dispositions applicables à plusieurs formations de magistrats non-professionnels touchant aux obligations des assesseurs en matière d'indépendance, de dignité, de probité et de secret des délibérations.

M. le garde des Sceaux. Les commissions de recours amiable sont extrêmement sollicitées, puisque 500 000 contestations ont été enregistrées en 2012, dont 64 % ont donné raison aux assurés. La procédure du recours amiable s'avère donc très utile au justiciable. Le Gouvernement n'est pas favorable à l'adoption du sous-amendement CL374.

Quant au suivant, j'émet un avis favorable à son adoption, sous réserve d'en supprimer le dernier alinéa, difficilement compréhensible. Si vous mainteniez votre proposition en l'état, nous nous opposerions à son adoption.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur. Cet amendement, qui s'apparente presque à un texte tant il réforme l'institution, devait faire l'objet d'une ordonnance. Le Sénat a opportunément fait entrer ce dispositif dans la loi, l'Assemblée préférant se prononcer sur un domaine touchant à la vie quotidienne des gens plutôt que de le voir régi par une ordonnance.

L'amendement du Gouvernement constitue le pilier de l'architecture des juridictions sociales. Depuis le dépôt de cet amendement, nous avons eu connaissance du rapport établi conjointement par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ), dont l'esprit se retrouve dans la rédaction gouvernementale.

Nous avons procédé à de nombreuses auditions, qui ont montré une forte inquiétude au sujet de la CNITAAT et de la spécialisation des cours d'appel. Il nous faudra rester vigilants sur ces thèmes, avancer des propositions et clarifier certains malentendus d'ici la séance.

Le stock d'affaires se révèle important et sa croissance doit cesser. Une période de transition sera nécessaire pour résorber le stock et organiser les juridictions en conséquence. Les situations divergent fortement dans notre pays : certains tribunaux ont la taille et les moyens suffisants pour faire face au contentieux et d'autres restent en crise car ils ne peuvent pas faire face au flot d'affaires.

On a également constaté des inégalités dans l'appréhension du règlement amiable préalable obligatoire. Certains, à la suite de décisions négatives non motivées, ont estimé cette procédure inutile, mais les chiffres que vous avez cités, monsieur le garde des Sceaux, montrent l'inverse, et il y a lieu de s'interroger sur les causes des dysfonctionnements constatés ; sans doute, faudra-t-il renforcer les obligations de motivation des décisions.

Personne ne remet en cause la probité des assesseurs, et je soutiens la volonté de réécriture du sous-amendement de M. Molac exprimée par M. le ministre.

J'émet un avis favorable à l'adoption de cet amendement important, qui refonde l'organisation de la justice sociale ; je souhaite que celle-ci soit la plus accessible et la plus compréhensible possible, car les gens qui la saisissent se trouvent souvent en difficulté, voire en détresse.

M. Paul Molac. J'accepte de retirer le sous-amendement CL374 et de supprimer le dernier alinéa du suivant.

M. Alain Tourret. Dans ce domaine, la justice s'avère sinistrée. J'ai traité des dossiers relatifs à l'amiante dans ma vie professionnelle, et jamais les demandeurs et les défendeurs ne s'accordent dans ces affaires ; le patronat refuse tout accord et toute conciliation, si bien que les procès sont extrêmement longs. En outre, des actions pénales se croisent avec les procédures civiles, ce qui participe à augmenter la durée des affaires. Le dossier sur l'amiante est né à Condé-sur-Noireau, où j'ai accompagné les parties civiles en 1996 ; or, l'affaire n'est toujours pas résolue, vingt ans plus tard ! Bien évidemment, presque tous les gens sont morts pendant cette période, alors que, dans le même temps, l'Italie condamnait des responsables patronaux à plus de quinze années d'incarcération. Il s'agit de scandales absolus !

De plus, on a reconnu le préjudice de l'anxiété, pour lequel les juridictions ne sont pas complètement outillées alors qu'il générera un contentieux colossal. On en est victime lorsque l'on ne souffre pas du cancer de l'amiante, mais que l'on redoute d'en être malade parce que l'on vit dans une zone exposée. Toute personne atteinte par l'amiante ou s'étant trouvée à son contact peut revendiquer un préjudice d'anxiété, que les employeurs refusent également de reconnaître. Chaque dossier est donc un combat acharné, que mènent des batteries d'avocats payés par les employeurs.

Les avocats se sont désintéressés des dossiers relatifs à la sécurité sociale, le pourcentage de présence des avocats dans ces affaires s'avérant très faible. Les plaignants ou les associations se présentent donc eux-mêmes. Dès que les victimes auront connaissance du taux très élevé de réussite des procédures lancées dans le cadre de ce contentieux – bien supérieur à celui relevé dans les autres juridictions –, le nombre des dossiers explosera. Des centaines de milliers d'affaires se trouvent déjà en cours d'instruction.

Monsieur le garde des Sceaux, il convient de nommer des dizaines de magistrats pour traiter ces dossiers, afin d'éviter que ne prospère une terrible injustice. En effet, la plupart de ces gens meurent à cause des cancers ou d'autres maladies contractées du fait de leur exposition à l'amiante. Lorsqu'ils saisissent un tribunal, leur espérance de vie est inférieure à la décennie que durera la procédure.

M. le président Dominique Raimbourg. Je partage l'avis de M. Tourret et soutiens M. le ministre dans sa volonté de conduire cette réforme, que j'estime comme lui très importante.

Le sous-amendement CL374 est retiré.

La Commission adopte le sous-amendement CL375 ainsi rectifié.

Puis elle adopte l'amendement sous-amendé.

L'article 8 est ainsi rédigé.

En conséquence, les amendements CL85, CL129, CL102, CL140, CL132 n'ont plus d'objet.

Article 9 (art. L. 221-4 du code de l'organisation judiciaire) : *Transfert de la réparation des dommages corporels aux tribunaux de grande instance*

La Commission est saisie de l'amendement CL86 de M. Sergio Coronado.

M. Sergio Coronado. Cet article vise à donner une compétence exclusive aux tribunaux de grande instance en matière de réparation de dommages corporels. Ce contentieux est un contentieux de proximité qui doit rester de la compétence du tribunal d'instance. Rien ne justifie son transfert vers le TGI. Nous proposons donc de supprimer l'article 9.

M. le garde des Sceaux. Avis défavorable. L'enjeu de ce contentieux ne réside pas dans sa proximité, mais dans sa technicité. Son volume n'est pas très élevé puisqu'il représente 2 190 affaires par an en moyenne. L'article 9 vise à garantir un traitement homogène des affaires, ce que réclament les associations de victimes. En outre, la réforme cherche à recentrer les tribunaux d'instance sur un contentieux de proximité.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur. Avis défavorable. Toutes les personnes auditionnées ont réclamé l'unification du contentieux pénal au sein du TGI.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CL363 des rapporteurs.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de clarification.

M. le garde des Sceaux. Cet amendement correspond tout à fait aux objectifs du Gouvernement. J'émet un avis favorable à son adoption.

M. Alain Tourret. Monsieur le rapporteur, votre amendement dispose que « *Le tribunal de grande instance connaît des actions en réparation d'un dommage corporel* ». Les actions pour lesquelles le taux est inférieur à celles de la compétence des TGI sont-elles concernées ?

M. Jean-Michel Clément, rapporteur. Tous les contentieux entrent dans le champ de cette disposition.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 9 modifié.

Article 10 (art. 45, 521, 523 et 529-7 du code de procédure pénale, art. L. 211-1, L. 211-9-1 [nouveau], L. 212-6, L. 221-1, sous-section 4 de la section 1 du chapitre I^{er} du titre II et section 2 du chapitre II du titre II du code de l'organisation judiciaire et art. 1^{er} de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011) : Transfert des audiences du tribunal de police au tribunal de grande instance et régime juridique de certaines contraventions de la cinquième classe

L'amendement CL87 de M. Sergio Coronado est retiré.

La Commission aborde l'amendement CL364 du rapporteur Jean-Yves Le Bouillonnet.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de précision.

M. le garde des Sceaux. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 10 modifié.

Article additionnel après l'article 10

La Commission examine l'amendement CL175 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Depuis l'automne 2015, nous réformons les services de greffe en remplaçant la responsabilité de « greffier en chef » par l'appellation de « directeur des services des greffes judiciaire ». L'amendement propose de modifier les occurrences de l'ancienne dénomination et de déléguer les attributions du directeur des services de greffe en matière de vérification des comptes de tutelle et de nationalité. Cela accroîtra la souplesse de l'organisation des juridictions, tout en préservant les principes de la réforme de 2015, mise en place avec les organisations de greffiers.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Monsieur le ministre, nous avons eu une discussion avec vos services au sujet de cet amendement, car on ne souhaitait pas que l'on retrouve ici une forme de mutualisation des greffes que nous souhaitions supprimer à l'article 13 bis.

Comment s'assurer que le nouveau dispositif n'altère pas l'autonomie de désignation des responsables de greffe ?

M. le garde des Sceaux. On ne réorganise pas les greffes, contrairement à l'article 13 bis qui visait à les mutualiser ; les parlementaires ont reçu énormément de courrier à ce sujet et pourront rassurer leurs concitoyens : les rapporteurs proposent de supprimer l'article 13 bis, et le Gouvernement appuiera cette démarche. Les services de greffe ne seront donc pas mutualisés, et le présent amendement ne traite que de la responsabilité des directeurs des services de greffe.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Pourquoi le processus décisionnel relève-t-il du président de la cour d'appel ?

M. le garde des Sceaux. Je vous fournirai plus tard des éléments de réponse, mais cette disposition ne contient aucun élément explosif, monsieur le député !

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. J'émet un avis favorable à l'adoption de cet amendement.

La Commission adopte l'amendement. L'article 10 bis est ainsi rédigé.

Article additionnel avant l'article 11

La Commission étudie l'amendement CL252 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Dans le projet de loi organique que nous avons examiné hier, nous avons prévu de fusionner les juges de proximité avec les magistrats à titre temporaire. Cet amendement tire la conséquence de cette fusion, en supprimant les dispositions définissant les attributions de ces magistrats dans les codes de l'organisation judiciaire.

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Avis favorable. Nous sommes satisfaits d'avoir supprimé l'intégralité des dispositifs attachés à la juridiction de proximité, qui perduraient alors que l'on a supprimé cette juridiction en 2012. Monsieur le ministre, nous vous remercions d'avoir été attentif à notre souhait de réorganiser le système, afin que ces magistrats, qui ont rendu de grands services, bénéficient d'une définition formelle de leur activité qui corresponde à leur pratique réelle.

La Commission adopte l'amendement. L'article 11 A est ainsi rédigé.

Chapitre II

Dispositions relatives au fonctionnement interne des juridictions

Article 11 (art. L. 137-1 et L. 137-1-1 du code de procédure pénale) : Modalités de remplacement du juge de la liberté et de la détention

La Commission est saisie des amendements identiques CL289 de Mme Cécile Untermaier et CL176 du Gouvernement.

Mme Cécile Untermaier. Cet amendement a pour objet de rétablir, en coordination avec les amendements au projet de loi organique, la réforme du statut des juges des libertés et de la détention (JLD) proposée initialement avec une rédaction améliorée.

M. le garde des Sceaux. Nous souhaitons nous assurer que lorsque le JLD – que nous avons recréé dans le projet de loi organique – se trouve empêché, il soit remplacé par un magistrat expérimenté.

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Avis favorable.

La Commission adopte les amendements.

L'article 11 est ainsi rédigé.

En conséquence, les amendements C141 et CL34 rectifié tombent.

Article 12 (art. L. 111-6 et L. 111-7 du code de l'organisation judiciaire) : Demande de récusation et obligation de départ d'un magistrat en situation de conflit d'intérêts

La Commission adopte l'article 12 sans modification.

Articles additionnels après l'article 12

La Commission aborde l'amendement CL365 du rapporteur Jean-Yves Le Bouillonec.

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Les rapporteurs proposent de supprimer l'adverbe « religieusement » de l'article L. 251-5 du code de l'organisation judiciaire, qui dispose que les assesseurs du tribunal pour enfants prêtent serment devant le tribunal de grande instance de bien et fidèlement remplir leurs fonctions et de garder « religieusement » le secret des délibérations.

M. le garde des Sceaux. Le Gouvernement est favorable à l'adoption de cet amendement.

M. Alain Tourret. Étant membre d'un parti qui a toujours défendu la laïcité, j'approuve particulièrement cette suppression.

La Commission adopte l'amendement. L'article 12 bis est ainsi rédigé.

La Commission en vient à l'amendement CL88 de M. Sergio Coronado.

M. Sergio Coronado. Afin d'éviter les conflits d'intérêts, cet amendement vise à prévoir la saisine automatique du TGI limitrophe quand un magistrat du TGI est victime de l'infraction.

M. le garde des Sceaux. Monsieur Coronado, le Gouvernement soutiendrait votre amendement si vous acceptiez d'insérer le terme « également » avant le mot « compétent ». En effet, il existe déjà des mécanismes de déports, mais il faudrait prévoir une compétence concurrente et non exclusive pour éviter les risques de nullité.

M. Sergio Coronado. J'accepte de réécrire mon amendement en ce sens.

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Avec cette rectification, nous donnons un avis favorable à l'adoption de cet amendement.

M. Alain Tourret. Il faudrait écrire « un tribunal de grande instance limitrophe » et non « le tribunal de grande instance limitrophe ».

M. le président Dominique Raimbourg. Très bien. L'amendement est donc doublement rectifié.

La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié. L'article 12 ter est ainsi rédigé.

Article 13 (art. 2 de la loi n° 71-498 du 29 juin 1971 relative aux experts judiciaires) : Durée d'inscription des experts judiciaires sur la liste nationale

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL366 et CL367 et l'amendement de précision CL368 du rapporteur Jean-Yves Le Bouillonec.

Puis elle adopte l'article 13 modifié.

Articles additionnels après l'article 13

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL369 des rapporteurs et CL293 rectifié de M. Alain Tourret.

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Cet amendement vise à imposer aux conseils de l'ordre des avocats de communiquer au Conseil national des barreaux (CNB) la liste des avocats inscrits au tableau de l'ordre, ainsi que la mise à jour périodique de cette liste. En outre, le CNB devra publier un annuaire en ligne. Il faut faire droit à cette demande récurrente, car l'instance de responsabilité suprême de la profession, qui débat avec le Gouvernement, ne possède pas de liste exhaustive des membres. Cela est indépendant des aspects d'intendance relatifs au paiement des cotisations.

M. Alain Tourret. Je retire mon amendement au profit de celui de M. le rapporteur, qui comporte un paragraphe supplémentaire.

L'amendement CL293 rectifié est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL369. L'article 13 bis A est ainsi rédigé.

La Commission étudie, en discussion commune, les amendements CL232 rectifié du Gouvernement et CL294 de M. Alain Tourret.

M. le garde des Sceaux. Cet amendement prévoit de conférer un fondement législatif au pouvoir reconnu au CNB par le Conseil d'État dans une décision du 15 mai 2013. Cette dernière a confié au CNB le pouvoir de traiter les questions de communication électronique. L'amendement permettra de sécuriser les décisions prises par le CNB.

M. Alain Tourret. Je soutiens l'adoption de l'amendement du Gouvernement.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. J'émet un avis favorable à l'adoption de l'amendement du Gouvernement, dont la rédaction nous paraît préférable à celle de la proposition de M. Tourret.

La Commission adopte l'amendement CL232 rectifié. L'article 13 bis B est ainsi rédigé.

En conséquence, l'amendement CL294 tombe.

Article 13 bis (nouveau) (art. L. 123-4 [nouveau] du code de l'organisation judiciaire) : Mutualisation des effectifs des greffes

La Commission est saisie des amendements identiques CL370 des rapporteurs et CL32 de M. Sergio Coronado.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. L'article 13 bis, introduit par le rapporteur du texte au Sénat, a nourri de nombreux débats. Il répond manifestement à des demandes exprimées par des chefs de TGI, ces derniers souhaitant obtenir une compétence en matière de désignation des remplaçants des greffiers. Cela mettrait un terme à une procédure qui aboutit au même résultat, mais qui limite notamment le délai de substitution.

Ce dispositif a suscité de l'émotion, car il confère au seul président du TGI la primauté dans l'organisation des greffes du ressort du TGI, du tribunal d'instance et des autres juridictions.

Nous considérons que l'amendement adopté par le Sénat traite malgré tout d'une vraie question, relative aux délais de remplacement d'un greffier. Ces remplacements sont d'une durée limitée et la décision de leur éventuelle prolongation remonte à la chancellerie. Il n'est pas légitime que le président du TGI dispose seul de cette compétence, si bien que nous proposons de supprimer l'article 13 bis. En revanche, monsieur le ministre, nous souhaitons connaître les intentions du Gouvernement pour remédier aux dysfonctionnements actuels dans ce domaine.

M. Sergio Coronado. L'amendement CL32 est défendu.

M. le garde des Sceaux. Le Gouvernement est défavorable à cette disposition introduite par le Sénat. Les enjeux sont connus et nous devons pouvoir continuer à discuter avec les organisations de greffiers, mais aussi avec les chefs de cour et de juridiction, d'autant que des délégations ponctuelles d'agents de greffe sont déjà possibles en vertu des articles R. 123-17 du code de l'organisation judiciaire et R. 1423-40 du code du travail. L'article introduit par le Sénat tend par ailleurs à remettre en cause la dyarchie judiciaire.

Une vraie question de fond, relative à l'organisation des greffes, se pose, et je prends l'engagement, devant votre commission, d'assouplir par voie réglementaire les conditions actuelles de délégation des agents de greffe. Pour le reste, nous devons discuter avec les organisations syndicales et les chefs de cour – nous avons commencé à le faire – et trouver un *modus vivendi* qui convienne à tout le monde.

La Commission adopte les amendements identiques.

En conséquence, l'article 13 bis est supprimé.

Article additionnel après l'article 13 bis

La Commission se saisit de l'amendement CL177 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Cet amendement vise à instituer des juristes assistants intervenant en soutien des magistrats dans les matières civiles et pénales.

Mme Cécile Untermaier. Cette disposition marquerait – disons-le haut et fort ! – une avancée importante. Rapprochant les universitaires de la magistrature et offrant au magistrat un soutien, elle permettrait à ce dernier de se recentrer sur son activité de jugement. Le groupe Socialiste, radical et citoyen y est très favorable.

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Je suis favorable à cet amendement.

M. Alain Tourret. Monsieur le garde des Sceaux, qu'est-ce exactement qu'un « juriste » ? Un docteur en droit ?

M. le garde des Sceaux. Les docteurs en droit sont probablement un peu juristes, mais faut-il être docteur en droit pour être juriste ?

Les critères d'éligibilité seront précisés par décret en Conseil d'État. Un certain nombre de structures comptent déjà des juristes assistants spécialisés, choisis en fonction de critères établis par le ministère, mais je ne pourrais vous préciser ceux-ci de mémoire.

La Commission adopte l'amendement CL177. L'article 13 ter est ainsi rédigé.

Chapitre III

Simplifier la transmission des procès-verbaux en matière pénale

Article 14 (art. 19 du code de procédure pénale) : Dématérialisation des actes de procédure pénale effectués par les officiers de police judiciaire

La Commission adopte l'article 14 sans modification.

Articles additionnels après l'article 14

La Commission examine l'amendement CL182 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Cet amendement, relatif à la difficile question de la collégialité, reprend les dispositions d'un projet de loi déposé au mois de juin 2013.

Une loi du 5 mars 2007 renforçait l'équilibre de la procédure pénale par une collégialité obligatoire mais son entrée en vigueur fut reportée à plusieurs reprises, chaque fois pour les mêmes raisons : elle nécessite des moyens considérables que les gouvernements successifs n'ont jamais été capables de mobiliser. Aujourd'hui, il ne faudrait pas moins de 300 magistrats de l'instruction supplémentaires !

En outre, une question de fond a souvent été soulevée : faut-il que cette collégialité soit systématique ? Ce n'est le cas dans nul autre pays. Le Gouvernement a donc déposé, au mois de juin 2013, un projet de loi, dont cet amendement reprend les dispositions, qui réserve la collégialité de l'instruction aux cas où les parties la demandent ou les magistrats l'estiment nécessaire et prévoit qu'elle ne porte que sur les phases de l'instruction justifiant effectivement qu'une décision soit prise par un collège de trois juges. C'est une collégialité qui viendra, le cas échéant, renforcer la co-saisine, maintenue en raison de son efficacité. Chaque fois que son intervention aura été sollicitée, le collège sera de plein droit compétent pour statuer, selon les cas, sur la demande d'un mis en examen de devenir témoin assisté ou sur les demandes d'acte ou d'expertise, sur le respect du calendrier prévisionnel de l'instruction ou sur le règlement de l'information.

Cette réforme, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} octobre 2018, implique, comme le faisait la loi du 5 mars 2007, que les juges d'instruction seront tous regroupés dans les tribunaux de grande instance dans lesquels il y a un pôle de l'instruction, la fonction de juge d'instruction étant supprimée dans les autres tribunaux – que chacun comprenne bien les conséquences de l'adoption de cet amendement dans les juridictions. Le Gouvernement pourra toutefois compléter la liste des juridictions dans lesquelles il y a actuellement un pôle de l'instruction, afin de créer de nouveaux pôles si l'activité pénale de la juridiction le justifie, mais, mon expérience d'élu local me l'a appris, il est extrêmement difficile de convaincre le ministère de la pertinence d'une demande, les seuils d'évaluation étant assez aléatoires ; je défends donc le principe, mais je sais que la portée pratique peut être discutée.

Cet amendement met ainsi en place, d'une façon cohérente, réaliste et équilibrée, une collégialité de l'instruction qui permettra à l'institution judiciaire de traiter les affaires pénales les plus graves et les plus complexes d'une manière tout à la fois plus efficace et plus respectueuse des droits de la défense et de la présomption d'innocence.

Cependant, si le Parlement souhaitait aller plus loin, et considérait, du fait des avancées enregistrées et de l'essor progressif de la co-saisine, que la collégialité de 2007 peut être abandonnée sans que soit prévue pour autant une nouvelle forme de collégialité qui éviterait la disparition des juges d'instruction dans les tribunaux infra-pôles, le Gouvernement ne s'y opposerait pas.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Nous connaissons cette question, qu'avait soulevée, en son temps, la commission d'enquête parlementaire constituée sur l'affaire d'Outreau, et nous savons quelles difficultés les préconisations de ladite commission posaient ; les gouvernements successifs ont d'ailleurs été confrontés aux mêmes difficultés, que le garde des Sceaux vient d'évoquer. Pour notre part, nous nous félicitons de l'amendement gouvernemental, qui met un terme à l'incertitude dans laquelle sont plongés les

magistrats quant à l'organisation des juridictions... et les élèves de l'ENM quant à l'intérêt de la fonction de juge d'instruction.

La collégialité doit rester possible chaque fois que la situation examinée, la nature de l'affaire, sa gravité, sa complexité la rendent nécessaire. C'était d'ailleurs un peu le souci de la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire d'Outreau – je le dis sous le contrôle de M. Houillon, qui fut son rapporteur. Notez au passage, chers collègues, que le juge n'est pas le seul à pouvoir demander cette collégialité.

Cet amendement, qui maintient les pôles d'instruction, représente, pour nous, la meilleure solution, et nous sommes enclins à vous inviter à l'adopter en l'état. Voyons comment le système fonctionne, même si nous avons bien compris, par ailleurs, le message du garde des Sceaux : « Si vous voulez passer à l'étape suivante, allez-y ! »

M. Philippe Houillon. Rapporteur de cette loi de 2007 et rapporteur de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau, j'approuve l'amendement du Gouvernement. En vérité, la question se pose avec moins d'acuité maintenant pour deux raisons. Premièrement, les affaires à l'instruction ne représentent que 2,5 % des affaires pénales. Deuxièmement, s'est développée, après cette affaire, la co-saisine.

Cet amendement présente un bon équilibre. Le Gouvernement vient de dire que si le Parlement allait un peu plus loin, il n'y serait pas hostile : cela me paraît assez judicieux. Ce qui est important, c'est d'avoir plusieurs regards dans les affaires compliquées. La co-saisine répond à cette exigence.

Nous pouvons adopter cet amendement en l'état. Il représente un palier intéressant, et cohérent, par rapport à la pratique.

M. Alain Turret. L'amendement est parfait, mais *quid* de la responsabilité ? Quand il y a un magistrat, on peut engager sa responsabilité en cas de faute lourde. Je connais des exemples, dont certains concernaient un de nos collègues, à commencer par Yves Bonnet, qui a subi un préjudice important. Dès lors qu'il y a collégialité, il n'y a plus de responsabilité ; c'est ce qui m'inquiète.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Lorsqu'il y a collégialité, il y a une responsabilité, cher collègue, car les actes sont, à la fin, établis par un seul juge. Cela ne pose pas de difficulté.

Ce n'était d'ailleurs pas tout à fait le problème qui préoccupait la commission d'enquête. Il s'agissait beaucoup plus de gérer la difficulté, la complexité de la tâche du magistrat, dans une juridiction, face au parquet. L'environnement dans lequel il exerce ses fonctions peut compromettre la sérénité indispensable à son travail.

Aujourd'hui, avec la réduction du nombre d'affaires à l'instruction, la situation n'est plus du tout la même, et le dispositif prévu par cet amendement lui permettra d'échanger avec ses collègues tout en maintenant sa responsabilité.

M. Gilbert Collard. Je partage tout à fait l'opinion de notre collègue Turret. Comment une action récursoire pourrait-elle viser le magistrat responsable dans le cas d'une affaire gérée collectivement ? C'est un réel problème. Quelle solution envisager si la responsabilité des magistrats doit être mise en cause et une action récursoire engagée ?

M. Philippe Houillon. Je ne comprends pas très bien pourquoi cette question est soulevée à propos de cet amendement. En fait, elle se pose dans tous les cas de collégialité, d'autant que notre droit ne prévoit pas la publication d'opinions dissidentes – c'est le secret du délibéré qui prévaut.

Faudrait-il supprimer, partout, toute collégialité, pour avoir un seul magistrat responsable, qui puisse éventuellement être visé par une action récursoire ? Éventuellement, dis-je, parce que c'est d'abord la responsabilité de l'État pour mauvais fonctionnement du service public de la justice qui est engagée. Ensuite seulement, en cas de faute lourde, ou de faute grave, une action récursoire peut être engagée, mais ce n'est arrivé qu'une fois, et cela concernait un magistrat de l'ordre administratif.

La Commission adopte l'amendement. L'article 14 bis est ainsi rédigé.

La Commission se saisit de l'amendement CLI78 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Cet amendement vise à inclure dans le champ de compétence des pôles de santé publique de Paris et Marseille, d'une part, les affaires concernant les pratiques médicales, paramédicales ou esthétiques réglementées qui constituent des infractions pénales, ainsi que les prestations de service médicales, paramédicales ou esthétiques réglementées, et, d'autre part, les affaires concernant les infractions de dopage prévues par le code du sport.

Suivant l'avis favorable du rapporteur Jean-Yves Le Bouillonnet, la Commission adopte l'amendement. L'article 14 ter est ainsi rédigé.

La Commission examine ensuite l'amendement CLI81 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Il existe, depuis la loi du 3 mai 2001, six juridictions du littoral spécialisées (JULIS), compétentes en matière de pollution maritime. Nous proposons d'élargir leur compétence à la protection du patrimoine subaquatique.

Suivant l'avis favorable du rapporteur Jean-Yves Le Bouillonnet, la Commission adopte l'amendement. L'article 14 quater est ainsi rédigé.

La Commission en vient à l'amendement CLI73 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Nous proposons d'insérer un nouveau chapitre, intitulé « Dispositions tendant à l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement de la justice des mineurs ». Je vais effectivement vous présenter quelques amendements dont c'est l'objet.

Suivant l'avis favorable du rapporteur Jean-Yves Le Bouillonnet, la Commission adopte l'amendement. Un chapitre III bis est inséré.

La Commission passe à l'amendement CLI72 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Cet amendement de précision fait suite à l'ordonnance du 19 décembre 2014, qui crée la métropole de Lyon et pose quelques difficultés avec les départements limitrophes. Il s'agirait, afin de rétablir une sécurité juridique qu'appellent de leurs vœux les départements, de préciser que seuls les départements dont les ressorts des TGI s'étendant sur plusieurs départements sont concernés par l'évolution portée par l'ordonnance du 19 décembre 2014.

Suivant l'avis favorable du rapporteur Jean-Yves Le Bouillonnet, la Commission adopte l'amendement. L'article 14 quinquies est ainsi rédigé.

La Commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements identiques CL277 de Mme Colette Capdevielle et CL288 de M. Alain Tourret, et l'amendement CL1 de M. Sergio Coronado.

Mme Cécile Untermaier. Les dispositions que l'amendement CL277 a pour objet d'insérer tendent à la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs.

Issu de la loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, le tribunal correctionnel pour mineurs est une émanation du tribunal correctionnel. Il est composé de trois magistrats professionnels – un président qui exerce les fonctions de juge des enfants et deux juges non spécialisés – et est compétent pour juger les mineurs de plus de seize ans, poursuivis pour un ou plusieurs délits punis d'une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à trois ans et commis en état de récidive légale. Le souhait du législateur était de donner davantage de charge et de solennité au jugement des mineurs récidivistes.

L'utilité d'une telle juridiction est aujourd'hui remise en cause, notamment par tous les magistrats que nous avons pu entendre dans nos auditions.

Sur le plan organisationnel, d'abord, elle constitue une source de complexité inutile, d'autant qu'elle concerne moins de 1 % des contentieux relatifs aux adolescents. Elle désorganise les tribunaux, qui connaissent déjà des difficultés significatives, en ajoutant des audiences pour lesquelles magistrats et greffiers non spécialisés doivent se former dans un temps court aux procédures spécifiques de la justice des mineurs. Cette option est, de surcroît, peu lisible car il est paradoxal que le tribunal pour enfants connaisse du jugement de faits criminels commis par des mineurs de moins de seize ans mais pas du jugement délictuel de mineurs de seize ans et plus en état de récidive légale.

Sur le plan juridique, ensuite, cette juridiction met à mal le principe de primauté de l'éducatif, l'un des principes directeurs de l'ordonnance du 2 février 1945, et crée une inégalité de traitement pour le jugement des mineurs de plus de seize ans. Elle est, en outre, en contradiction avec les standards européens et internationaux, au premier rang desquels la Convention internationale des droits de l'enfant. Il est effectivement stipulé au troisième alinéa de l'article 40 de celle-ci que les États doivent promouvoir « *l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale* ».

Sur le plan pratique, enfin, elle ne peut atteindre les objectifs que lui avait assignés le législateur de 2011, objectifs en partie vidés de leur sens par la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, qui a abrogé les dispositions relatives à la récidive légale. En effet, le Conseil constitutionnel n'a pas permis que cette juridiction soit directement saisie par le parquet comme peut l'être le tribunal pour enfants. Elle ne peut donc être saisie par la voie de la convocation par officier de police judiciaire ou par le biais de la procédure de présentation immédiate. Cela amoindrit en pratique l'efficacité de la réponse pénale. Alors que les mineurs récidivistes, déjà largement connus de la juridiction, gagneraient à être jugés rapidement, le tribunal correctionnel pour mineurs ne peut en aucun cas le faire car la procédure par laquelle il est saisi participe à l'allongement des délais.

De plus, les études réalisées à partir du casier judiciaire montrent que les tribunaux correctionnels pour mineurs prononcent par ailleurs – c’est important – moins de peines d’emprisonnement que les tribunaux pour enfants.

M. Alain Tourret. L’amendement CL288 est identique à celui que vient de défendre Mme Untermaier, tant dans son dispositif que son exposé sommaire. Peut-être avons-nous le même inspirateur...

M. Sergio Coronado. Ce débat nous occupe depuis fort longtemps – depuis le début de la législature. Le Président de la République avait promis, au cours de sa campagne électorale, de supprimer les tribunaux correctionnels pour mineurs, pour les raisons qui viennent d’être développées. En fait, la charge idéologique de la réforme menée par la précédente majorité n’échappe à personne, et l’efficacité de ces tribunaux n’a jamais été véritablement démontrée – ce n’était d’ailleurs pas l’objectif recherché.

Je me félicite de l’examen de ces amendements, car des engagements n’ont pas été tenus, ceux pris par la garde des Sceaux, au moment de la réforme pénale, sur une refonte de l’ordonnance de 1945, et, dernièrement, lors de l’examen du projet de loi de lutte contre le terrorisme. L’amendement que j’avais alors déposé, similaire à celui que je défends maintenant et à ceux que viennent de défendre mes collègues, avait été rejeté par le groupe socialiste, sous le prétexte qu’un amendement gouvernemental serait préférable. Pour ma part, je me contenterai de ce qu’on me proposera de voter, mais je constate que, finalement, il n’y a pas d’amendement gouvernemental et nous avons perdu du temps... Je suis cependant très heureux que vous preniez, chers collègues, vos responsabilités et que nous puissions enfin revenir sur cette réforme funeste.

M. le garde des Sceaux. Cette commission a souvent discuté de ce sujet. L’Assemblée nationale a même déjà eu l’occasion d’exprimer, depuis le début de la législature, son opposition au principe de ces tribunaux, ce qui est cohérent avec le point de vue exprimé lors de leur création en 2011 par l’opposition d’alors. Dans mes précédentes responsabilités, j’avais demandé à l’Assemblée de faire preuve de patience et de repousser certaines demandes. Une proposition de loi avait ainsi été déposée par le groupe Gauche démocrate et républicaine et, en commission mixte paritaire, mon homologue du Sénat, M. Jean-Pierre Sueur, et moi-même avons pris l’engagement de déposer une proposition de loi si le Gouvernement ne déposait pas son propre texte. L’engagement a été pris, et nous arrivons à la discussion d’aujourd’hui. Le Gouvernement était prêt à déposer son amendement, mais il est apparu légitime, au cours de discussions avec le groupe majoritaire et les rapporteurs, de privilégier une initiative parlementaire, le Parlement ayant montré à de multiples reprises sa détermination.

Non seulement le Gouvernement partage l’analyse de Mme Untermaier, mais il l’a largement nourrie. En termes juridiques, la décision rendue par le Conseil constitutionnel a privé la réforme d’une partie de son intérêt supposé – pouvoir juger plus rapidement les mineurs. Sur le plan organisationnel, quiconque a un jour rencontré un président de tribunal de grande instance sait quelles difficultés le dispositif adopté en 2011 pose, pour une plus-value extrêmement faible, puisque cela représente aujourd’hui 1 % des contentieux dans ces domaines. Plus encore, ce sont des raisons politiques qui conduisent à la suppression de ces tribunaux correctionnels pour enfants, qui tiennent à la primauté de l’éducatif en matière de traitement de la délinquance des mineurs.

Le Gouvernement encourage vivement l'Assemblée nationale à adopter les amendements identiques CL277 et CL288.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Pour l'ensemble des raisons énoncées tant par nos collègues que par le garde des Sceaux, nous sommes favorables aux amendements identiques CL277 et CL288. Nous invitons en revanche M. Coronado à retirer son amendement, qui ne comporte pas de dispositions relatives à l'entrée en vigueur du texte.

M. Sergio Coronado. Je le retirerai volontiers !

M. Éric Ciotti. Puisque le terme d'idéologie a été employé, disons-le, monsieur le garde des Sceaux : la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs procède vraiment d'une idéologie qui me paraît dangereuse. Nous ne contestons pas la nécessité de mesures éducatives pour lutter contre la délinquance des mineurs. En revanche, l'idée d'une primauté de l'éducatif remet en cause la nécessaire sanction. La mise en place de ces tribunaux trouvait son origine dans une volonté de s'attaquer avec bien plus de détermination à un phénomène qui s'aggrave, concernant de plus en plus de mineurs, auteurs de faits de plus en plus violents. Le message que vous délivrez en les supprimant n'est pas celui de la détermination de l'autorité publique à combattre la délinquance des mineurs. C'est une erreur, c'est une faute, dictée par des considérations purement idéologiques, énoncées à plusieurs reprises par Mme Taubira. C'est cependant vous, monsieur le garde des Sceaux, qui procéderez à cette suppression ; cela nous déçoit, car vous nous avez habitués à bien plus de pragmatisme.

Nous nous opposerons très vivement à cette suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs.

M. Gilbert Collard. N'oublions pas la genèse de la justice des mineurs. Dans son roman, *C'est Mozart qu'on assassine*, Gilbert Cesbron racontait, dans les années 1960, comment une répression inintelligente enfermait le jeune dans une délinquance sans issue. Dans le sillage de l'école de la défense sociale, la dimension spirituelle et affective de l'acte délinquantiel du mineur a été prise en compte et le tribunal pour enfants a été créé.

Le problème n'est pas celui de la création d'un tribunal correctionnel pour mineurs. Il serait absurde de croire que la définition de la juridiction change l'action répressive. Nous ferions mieux de réadapter les textes appliqués par les « tribunaux pour enfants ». Quelle que soit l'inquiétude qui nous saisit face à la délinquance juvénile, nous ne pouvons pas oublier que nous parlons d'une humanité en puissance. Si nous la méconnaissons, nous méconnaissons toute la définition de la démarche pénale qui vise à réprimer, mais aussi à réinsérer l'individu. Sachez que je ne céderai jamais là-dessus !

M. Patrick Devedjian. Tous ceux qui connaissent le fonctionnement de la machine judiciaire ne peuvent que souscrire aux propos du garde des Sceaux. L'insuffisance des moyens de la justice est le premier problème rencontré par cette dernière. La dilution et l'émiettement de son organisation nuisent à l'ensemble de son fonctionnement. On fabrique une spécialisation extrêmement étroite en organisant une juridiction particulière pour les mineurs de 16 à 18 ans : elle mobilise des moyens dont nous avons besoin par ailleurs, et cela ne donne qu'un résultat très aléatoire.

La décision du Conseil constitutionnel à laquelle vous avez fait référence, monsieur le garde des Sceaux, est claire. De ce fait, si le dispositif pouvait avoir, à l'origine, un but

louable, il n'a plus aujourd'hui aucun intérêt. Il ne fait finalement qu'affaiblir l'organisation judiciaire sans atteindre les objectifs initialement visés par le législateur.

M. le garde des Sceaux. Monsieur Ciotti, la création des tribunaux correctionnels pour mineurs visait, si je puis me permettre de paraphraser la devise olympique proposée par Pierre de Coubertin, à aller « plus vite, plus fort et plus haut ». La décision du Conseil constitutionnel de 2011 ayant annulé les procédures accélérées, nous ne sommes pas allés « plus vite ». Nous ne sommes pas, non plus, allés « plus fort » puisque toutes les études montrent que les peines prononcées par les tribunaux correctionnels pour mineurs sont moins sévères que celles prononcées par les tribunaux pour enfants. Et nous ne sommes pas davantage allés « plus haut » si l'on se réfère au nombre d'affaires traitées. Les tribunaux correctionnels pour mineur n'ont prononcé que 0,76 % des condamnations touchant des mineurs en 2013, et 0,87 % en 2014.

Tous ceux qui fréquentent les tribunaux savent que cette réforme a été à l'origine, depuis 2011, d'une charge de travail considérable pour des magistrats non spécialisés qui n'étaient pas habitués aux mécanismes propres à l'ordonnance de 1945. Les magistrats comme les greffes ont dû faire face à de considérables problèmes d'organisation en période de pénurie de moyens.

J'ajouterai, pour rassurer M. Ciotti, même si je sais que c'est un peu peine perdue, que la primauté de l'éducatif n'empêche pas le cumul des peines. Je défendrai dans un instant un amendement CL170 du Gouvernement qui en apportera la démonstration.

L'amendement CL1 est retiré.

La Commission adopte les amendements identiques CL277 et CL288. L'article 14 sexies est ainsi rédigé.

La Commission en vient à l'amendement CL170 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Cet amendement tend à généraliser un principe de cumul entre les peines et les mesures éducatives dans le cadre de l'ordonnance du 2 février 1945. Il ne remet toutefois pas en cause la primauté des mesures éducatives, ni les régimes d'ores et déjà existants par ailleurs.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement. L'article 14 septies est ainsi rédigé.

La Commission examine ensuite l'amendement CL168 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Cet amendement vise à rétablir la convocation par officier de police judiciaire (COPJ) pour les jugements en cabinet, qui avait été supprimée en 2011. Elle était très utile puisque, en 2013, les COPJ aux fins de mises en examen représentent 57 % des saisines, 44 % des mineurs étant finalement jugés par le juge des enfants en cabinet.

Cette disposition permettra de juger plus rapidement les mineurs primo-délinquants – ce qui est essentiel sachant que le taux de récidive durant la minorité est de 20 %, et le taux de réitération de 35 %. Elle réglera le problème de l'impartialité du juge en cabinet, et elle favorisera le développement des procédures de césure du procès pénal, actuellement peu utilisées.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement. L'article 14 octies est ainsi rédigé.*

La Commission est saisie de l'amendement CL169 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Cet amendement tend à encadrer la temporalité de la césure du procès pénal dans la période d'un an en homogénéisant un régime existant.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement. L'article 14 nonies est ainsi rédigé.*

La Commission en vient à l'amendement CL171 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Il s'agit de rétablir la possibilité de demander l'assistance de la force publique pour l'exécution des décisions de mesures éducatives de placement en phase présentencielle, et en phase postsentencielle.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement. L'article 14 decies est ainsi rédigé.*

Avant l'article 15

La Commission est saisie de l'amendement CL371 des rapporteurs.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Cet amendement vise à rétablir un chapitre IV dans le projet de loi, relatif à la répression de certaines infractions routières.

M. le garde des Sceaux. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement. Un chapitre IV est rétabli.*

Article additionnel avant l'article 15

La Commission examine l'amendement CL179 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Cet amendement tend à améliorer la répression de certaines infractions routières en mettant en œuvre les décisions prises par le comité interministériel de sécurité routière le 2 octobre 2015.

Il met en place la généralisation de la mesure d'interdiction de conduire un véhicule non équipé d'un dispositif homologué d'anti-démarrage par éthylotest électronique. Ce dispositif pourra désormais être imposé dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve, d'une contrainte pénale, d'une peine aménagée ou d'une libération conditionnelle ou sous contrainte.

Il étend les possibilités de contrôle-sanction automatisé et de vidéo-verbalisation, notamment pour les infractions en matière de vitesse ou de non-respect des signalisations, afin que ce dernier dispositif puisse notamment s'appliquer en cas de contravention de défaut de port du casque ou de ceinture de sécurité.

Il crée un délit spécifique de conduite d'un véhicule en faisant usage d'un permis de conduire faux ou falsifié, qui sera puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros

d'amende et de plusieurs peines complémentaires, dont celle de confiscation obligatoire du véhicule, sauf décision spécialement motivée.

Il renforce les possibilités d'immobilisation administrative, à titre provisoire, par le préfet des véhicules à l'occasion du constat par les forces de l'ordre des infractions liées au grand excès de vitesse.

Il institue, pour les personnes morales propriétaires ou locataires d'une flotte de véhicules, à compter du 1^{er} novembre 2016, l'obligation de communiquer l'identité de la personne physique qui conduisait au moment des faits, afin d'éviter son impunité, notamment en matière de perte de points. La non-communication de ces informations constituera une contravention de la quatrième classe.

M. Patrick Devedjian. C'est le délit de non-délation !

M. le garde des Sceaux. L'amendement apporte par ailleurs des précisions dans le code de procédure pénale, nécessaires à la forfaitisation des contraventions de la cinquième classe et sur les conséquences de celle-ci. Il précise que le lieu de traitement des procès-verbaux électroniques sera considéré comme le lieu de la commission des faits, ce qui donnera compétence au parquet de Rennes, où se trouve le Centre national de traitement.

Il précise en outre que la récidive des contraventions de la cinquième classe sera également constituée si les premiers faits ont fait l'objet de la procédure d'amende forfaitaire, et que les amendes forfaitaires seront quintuplées lorsqu'elles concerneront des personnes morales.

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Avis favorable. Je rappelle que l'objectif de ce dispositif est d'améliorer la répression de certaines infractions routières.

M. Alain Tourret. Je suis toujours gêné par l'automatisme prévue pour les sanctions en matière d'infraction au code de la route – je pense en particulier à l'invalidation automatique du permis de conduire lors du retrait du douzième point. Ce procédé me semble contraire au principe général d'individualisation des peines.

Les mesures que vous proposez sont utiles, mais il faudrait réfléchir à nouveau à l'automatisme des sanctions. Je ne parviens pas à comprendre qu'une infraction relativement légère puisse avoir pour conséquence une sanction extrêmement sévère – nous avions auparavant le même problème avec la relégation.

M. Patrick Devedjian. J'ai trois raisons pour ne pas voter cet amendement.

Tout d'abord, le Parlement n'est pas la chambre d'enregistrement des décisions prises par le comité interministériel de sécurité routière, le 2 octobre dernier. C'est le Parlement qui fait la loi, pas le comité interministériel. Je suis véritablement scandalisé par le procédé !

Ensuite, M. Tourret a parfaitement raison : il ne faut pas abuser de l'automatisme. Je conviens que nous en avons parfois besoin pour accélérer les procédures et éviter l'engorgement qui empêche la justice de traiter de problèmes essentiels, mais sa généralisation nous conduit tout droit vers une société orwellienne.

Enfin, alors qu'à ce jour, l'on se contentait d'encourager la délation, le Gouvernement passe au stade de l'obligation. Nous sommes à Venise ; nous installons les *bocche di leone*. Après la rémunération des indicateurs – l'on voit où elle mène avec certains procès –, on en vient à l'étape supérieure : si vous ne dénoncez pas, vous serez puni ! C'est une atteinte à la liberté de conscience. Je ne voterai pas un texte aussi immoral.

M. Pascal Popelin. De quoi parlons-nous, monsieur Devedjian ? Aujourd'hui, lorsqu'ils commettent une infraction au code de la route, tous les conducteurs munis d'une carte grise s'exposent à un retrait de points du permis de conduire. Dans un cas précis, les conducteurs en infraction peuvent échapper à la sanction prévue par le droit : il faut qu'ils conduisent un véhicule de société ou de collectivité et qu'ils règlent le montant de la contravention due en timbres-amendes ou en espèces. Mais pouvons-nous nous satisfaire de cette différence de traitement ?

Tous les conducteurs doivent assumer leurs responsabilités, de même que les propriétaires des véhicules prêtés. Pourrions-nous admettre que l'on vende des points – cette pratique existe mais mérite évidemment d'être sanctionnée ?

Je ne fais pas partie de ceux qui considèrent que le Parlement a pour mission de tout accepter et d'adopter ce qu'on lui propose, mais lorsqu'on lui soumet des recommandations, comme celles du comité interministériel de sécurité routière, visant à lutter contre les conduites dangereuses, il peut parfaitement les adopter s'il le souhaite. Pour ma part, je voterai un amendement qui permet de fermer les angles morts de la répression des fraudes à la mauvaise conduite.

M. Gilbert Collard. L'amendement comporte de bonnes dispositions que j'approuve, mais si je comprends parfaitement que chacun doive assumer sa responsabilité, je suis gêné par l'installation progressive dans nos lois de la justification de la délation. Nous savons parfaitement que dès lors qu'un principe est posé dans la loi, il se diffuse. Sans créer un précédent, il instaure une référence législative. Prenons garde ! À partir du moment où le législateur vote un principe de délation – en termes plus juridiques, nous parlerions d'un principe de dénonciation –, il crée un précédent auquel il sera possible de se référer dans d'autres domaines et pour d'autres textes.

Je ne dis pas que les arguments de M. Popelin ne sont pas pertinents. Ils sont mêmes fondés. Toutefois, ils ne dissipent pas le risque psychologique et juridique pris en créant un précédent législatif qui pénalise l'absence de délation. Je crois que c'est dangereux, même si je sais qu'il est parfaitement immoral que le conducteur qui devait perdre un point échappe à cette sanction en se réfugiant derrière l'anonymat qui lui est offert. L'air de rien, on installe progressivement une habitude législative de la dénonciation, qui, personnellement, me déplaît.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Monsieur le ministre, l'exposé sommaire de l'amendement évoque l'institution pour « *les personnes morales propriétaires ou locataires d'une flotte de véhicules, à compter du 1^{er} novembre 2016, de l'obligation de communiquer l'identité de la personne physique* » qui se trouvait au volant au moment d'une infraction. Est-il normal qu'il revienne au chef d'entreprise de faire cette déclaration ? Qu'en est-il du conducteur qui est à l'origine de l'infraction ? Tout cela me paraît juridiquement un peu curieux.

M. Patrick Devedjian. Il faudra que le chef d'entreprise mène l'enquête !

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Si le nom du conducteur était connu, le problème ne se poserait pas : c'est précisément parce qu'il n'est pas identifié que le dispositif pénal ne peut pas être mis en place.

M. Patrick Devedjian. Vous n'allez tout de même pas transformer le chef d'entreprise en policier !

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Les rapporteurs sont favorables à l'amendement. Ce qui ne doit pas être automatique, c'est le nombre de morts sur les routes de notre pays, ce sont les drames et les souffrances que cela engendre. Cela touche nos femmes, nos enfants, les membres de nos familles ; nous ne pouvons pas nous dessaisir de ce combat !

Regardons la réalité en face : après avoir fait des progrès en matière de sécurité routière, aujourd'hui, nous reculons ! Au cœur de la sécurité routière qui vise à préserver des vies, il y a la responsabilité. Elle doit être assumée par celui qui conduit, et, quand il ne peut pas être identifié, elle doit l'être par celui qui a rendu possible le fait que la personne conduise.

Le dispositif proposé par l'amendement vise un double objectif que personne ne peut contester : la sécurité routière et la responsabilité. Cette dernière doit être au cœur de toute stratégie. Si nous n'insistons pas sur la responsabilité de chacun lorsqu'il conduit, nous irons de défaite en défaite. Nous parlons d'une flotte de véhicules qui est loin d'être négligeable, sachant que les collectivités locales sont concernées. L'identification des conducteurs qui demeurent impunis et échappent aux dispositifs qui sanctionnent les citoyens *lambda* me paraît relever de la plus élémentaire justice.

Il appartient aux autorités qui confient un véhicule à un salarié ou à un fonctionnaire d'agir dans le cadre de la responsabilité que doit assumer un conducteur : « Je conduis ; je respecte les exigences de la sécurité routière. »

M. Philippe Houillon. Monsieur le rapporteur, d'une part, des textes obligent déjà les propriétaires de flottes de véhicules, destinés à la location de longue ou de courte durée, à communiquer l'identité des conducteurs. Il est donc inutile d'aller au-delà. D'autre part, votre vibrant plaidoyer en faveur de la responsabilité vous renvoie tout de même à une réalité : l'alcool est la cause de la plupart des morts sur la route, pas le dépassement de 10 km/h de la vitesse maximale autorisée...

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Je vous laisse la responsabilité de vos propos.

M. Philippe Houillon. Ce sont des faits, monsieur le rapporteur : l'alcool est responsable de 31 % des tués sur la route. Le problème, c'est que pour lutter contre l'alcool au volant, il faut faire des contrôles et mobiliser de nombreux personnels, alors que les radars permettent de sanctionner automatiquement tout dépassement de vitesse, même de quelques kilomètres par heure. Il n'en demeure pas moins que la vitesse n'est pas la première cause de mortalité sur la route. Cela ne m'empêche pas d'être d'accord avec vous sur la question de la responsabilité, même si j'estime qu'il ne faut pas aller trop loin dans l'argumentation.

Je pense que nous ne devons pas adopter cet amendement pour les raisons qu'a excellemment présentées M. Patrick Devedjian.

M. Patrick Mennucci. M. Philippe Houillon confond les loueurs professionnels, qui sont déjà soumis à l'obligation de communiquer l'identité des conducteurs...

M. Philippe Houillon. C'est pareil !

M. Patrick Mennucci. Pas du tout ! Une entreprise ou une municipalité qui met des véhicules à disposition de ses personnels n'est pas un loueur auquel s'appliqueraient les textes que vous évoquez. Il est donc nécessaire d'adopter l'amendement pour compléter le dispositif existant.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. J'approuve ce que nous dit notre rapporteur en matière de sécurité routière, mais je reste préoccupé par le fait que la non-communication de l'identité du conducteur par le représentant légal de la personne morale titulaire de la carte grise sera « *punie de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe* ». Le chef d'entreprise devient l'auteur d'une infraction, alors que c'est le chauffeur du véhicule qui en a commis une, et qu'il s'est abstenu de donner son identité. Il est un peu curieux que l'on reporte toute la responsabilité sur le chef d'entreprise.

M. le président Dominique Raimbourg. On reporte la responsabilité sur le chef d'entreprise s'il ne dit pas qui était au volant du véhicule.

M. Patrick Devedjian. Il ne le sait pas toujours !

M. le président Dominique Raimbourg. C'est lui qui détient cette information.

M. Patrick Devedjian. Monsieur le rapporteur, l'éthique de la responsabilité dont vous parlez s'applique au conducteur. Elle est gravement bafouée lorsqu'il ne se dénonce pas, mais elle ne concerne que ce dernier. Vous défendez une disposition qui revient à prendre un otage : vous punissez quelqu'un qui n'est pas le conducteur à la place de ce dernier. Cela vous permet d'être quitte avec votre conscience, même si vous avez fait condamner un innocent à la place du coupable. C'est parfaitement choquant.

Cela l'est d'autant plus que certaines limitations de vitesse en ville peuvent être assez discutables. Lorsque la limite est fixée à 50 km/h, vous perdez un point en roulant à 52 km/h : en l'espèce, l'éthique de la responsabilité n'est plus un principe si clair. En région parisienne, il existe aussi des axes de circulation à six voies sur lesquels la vitesse maximale autorisée est de 50 km/h. C'est pain bénit pour encaisser des contraventions car personne n' imagine une telle limitation, mais ce genre de situation n'est pas favorable au développement de l'éthique de responsabilité. Si vous ajoutez à cela le fait de choisir un innocent pour lui faire endosser la responsabilité d'une faute qu'il n'a pas commise, vous n'obtenez pas un grand progrès de la morale.

Vous faites la chasse aux « irresponsables », mais que faites-vous de ceux qui conduisent la voiture d'une vieille dame de quatre-vingt-dix ans qui ne prend jamais le volant ?

M. Patrick Mennucci. Il semblerait que certains de nos collègues n'aient jamais dirigé une collectivité locale. Je ne sais pas comment les choses se passent au conseil général des Hauts-de-Seine...

M. Patrick Devedjian. On paie !

M. Patrick Mennucci. Vous voulez dire que le contribuable paie à la place de l'auteur d'une infraction ?

Il reste que vos propos ne sont pas cohérents. Vous parlez de la condamnation d'un innocent. Ce n'est pas du tout le cas : sera condamné celui qui choisit de ne pas divulguer le nom du conducteur d'un véhicule de la flotte dont il est responsable. Nous savons tous très bien comment les choses se passent, et tous les élus locaux ont entendu des chauffeurs de collectivité se féliciter d'échapper au retrait de points de permis. Aujourd'hui, il faut que tout cela s'arrête.

Il n'y a pas de mise en cause d'un innocent. Lorsque le maire, le président d'une institution, le président-directeur général, ou le chef d'entreprise qui représente la personne morale titulaire de la carte grise d'un véhicule est saisi par l'administration du fait qu'une infraction a été commise au volant de ce dernier, il est en mesure d'identifier le conducteur, et il peut parfaitement le faire convoquer pour l'informer de la situation. Aujourd'hui, et cela me paraît particulièrement grave, il arrive que des conducteurs ne soient même pas avertis qu'un point devrait leur être retiré. Si votre patron veut vous faire une fleur ou que le président du conseil général fait payer les contribuables pour vous, vous ne saurez jamais que vous méritiez un retrait de point de permis ; vous ne vous amendez donc jamais !

M. Alain Tourret. On ne peut pas laisser dire ici qu'on a la possibilité de payer des amendes pour quelqu'un d'autre. Si c'est l'entreprise qui paye, c'est à l'évidence un abus de biens sociaux et si c'est l'administration, c'est également une faute pénale.

M. Patrick Devedjian. Monsieur Tourret, je n'ai jamais dit que c'était l'administration qui payait. C'est l'agent qui a commis l'infraction qui paie.

M. Patrick Mennucci. Il est donc identifié.

M. Patrick Devedjian. Il peut être identifié parce qu'il paie. Mais l'administration ne va pas rechercher dans les flottes qui est le payeur. En fait, il est proposé ici qu'elle transfère sa charge d'investigation sur la collectivité ou sur l'entreprise.

M. le président Dominique Raimbourg. Il n'y a donc aucun souci pour l'identifier. Et si on peut l'identifier, on peut transmettre son nom.

M. le garde des Sceaux. Pour la première fois depuis 1980, la mortalité sur les routes françaises a augmenté deux années de suite. L'année dernière, 3 464 personnes ont été tuées. Tous les moyens me semblent donc bons pour faire baisser ce chiffre.

Vous avez employé des mots très forts. Vous avez parlé de « délation », de « dénonciation », et vous avez dit que le dispositif proposé visait à prendre en otage le chef d'entreprise ou l'administration. Il ne s'agit pas ici de prendre quiconque en otage. Mais leur responsabilité n'est-elle pas d'abord d'identifier ceux qui utilisent la flotte de véhicules ? Relisez l'amendement : il vise à assumer la transparence. L'entreprise doit savoir à qui elle confie ses véhicules. Si elle ne le dit pas, elle doit être poursuivie.

Le Gouvernement maintient ce qui est non pas une décision mais une proposition du comité interministériel de sécurité routière faite au Parlement.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Monsieur le garde des Sceaux, il me semble qu'un commissaire aux lois peut poser des questions sur l'application que peut avoir un

amendement. Que se passe-t-il si le chauffeur dénie qu'il a conduit le véhicule ? Le chef d'entreprise doit-il faire une enquête au sein de son entreprise ? Et que fait-on si le chauffeur dit qu'il n'a pas conduit le véhicule ce jour-là ?

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Il faut regarder les carnets de bord.

M. le président Dominique Raimbourg. Il faut faire une enquête.

M. Patrick Devedjian. En fait, le parquet transfère l'enquête sur le chef d'entreprise !

La Commission adopte l'amendement. L'article 15 A est ainsi rédigé.

Article 15

La Commission maintient la suppression de cet article.

Articles additionnels après l'article 15

La Commission examine l'amendement CL372 des rapporteurs.

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Cet amendement vise à forfaitiser certains délits routiers. Il ne prévoit plus, comme dans le projet de loi initial, de transformer en contravention les délits de conduite sans permis et de conduite sans assurance, car cette modification serait porteuse d'une incompréhension.

Toutefois, afin de parvenir à l'objectif d'amélioration de l'efficacité, de la rapidité, de la certitude et de l'homogénéité de la répression des infractions routières, je vous propose l'extension du mécanisme de l'amende forfaitaire actuellement possible pour les contraventions à deux délits routiers avec évidence des amendes plus élevées. Pour le délit de conduite sans permis, le montant de l'amende serait de 800 euros, minoré à 640 euros et majoré à 1 600 euros. Pour le délit de conduite sans assurance, le montant de l'amende serait de 500 euros, minoré à 400 euros et majoré à 1 000 euros. Le mécanisme retenu est calqué sur celui des amendes forfaitaires contraventionnelles.

Cette procédure est exclue en cas de récidive légale des délits concernés – exclusion existant pour l'ordonnance pénale délictuelle –, de commission simultanée d'une infraction non forfaitisée – exclusion existant pour l'amende forfaitaire contraventionnelle –, et en cas de commission des faits par un mineur.

Cette solution présente l'avantage de conserver les délits existants avec, pour le délit de défaut de permis, la peine d'emprisonnement encourue, permettant notamment si nécessaire un placement en garde à vue, et d'éviter les débats sur la création des délits maintenus en cas de répétition.

Cette disposition permettra également d'alléger le processus judiciaire des audiences, au moins sur la partie des deux infractions concernées.

M. le garde des Sceaux. Cet amendement concerne le délit de conduite sans assurance et le délit de conduite sans permis, deux contentieux de masse dans les juridictions. La mesure proposée est intéressante, d'abord parce que le forfait proposé est au-dessus de la réalité. Les conduites sans assurance ont fait l'objet, l'année dernière, de

27 900 condamnations. La réponse majoritaire a été l'amende dans 84 % des cas, qui s'élève à 297 euros.

Les conduites sans permis ont fait l'objet, en 2014, de 28 528 condamnations. Là aussi, la réponse majoritaire a été l'amende dans 69 % des cas, avec une moyenne de 396 euros.

La sanction que vous proposez est plus forte, et c'est très bien. Actuellement, le délai moyen de réponse pénale est de huit mois et demi pour les défauts d'assurance et sept mois et demi pour les conduites sans permis. La mesure que vous prévoyez permettra un processus judiciaire plus rapide.

Le Gouvernement remercie les rapporteurs de défendre cette solution originale qui n'avait jamais été avancée et qui porte sur un contentieux de masse, balisé juridiquement parce que la Cour de cassation et le Conseil constitutionnel ont déjà validé, en 2010 puis 2011, dans une question prioritaire de constitutionnalité, ce principe des amendes forfaitaires.

M. Alain Tourret. C'est effectivement une très bonne proposition.

Le nombre de condamnations que vous indiquez, Monsieur le garde des Sceaux, semble extrêmement faible. Il me semble avoir entendu que près d'un million de personnes conduisaient sans permis.

M. le garde des Sceaux. Ce qui est visé ici, c'est uniquement cette infraction. Or il peut y avoir une accumulation d'infractions.

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Ce sont les primo-délinquants !

M. Patrick Devedjian. Monsieur le garde des Sceaux, c'est d'autant plus un bon dispositif que nous l'avons déjà proposé, M. Raimbourg et moi-même, en tant que co-rapporteurs de la commission de préfiguration que vous aviez instituée alors que vous étiez président de la commission des Lois. Je suis heureux que cette proposition, par ailleurs très raisonnable, soit reprise car elle aura l'avantage de désengorger la justice qui est totalement enlisée dans plusieurs contentieux de masse, dont celui-ci en particulier.

J'indique à M. Tourret que cela ne vise que les primo-délinquants, ce qui explique la relative modération de la répression, dont le montant sera ajustable avec le temps. Ce qui compte, c'est l'institution du principe et de sortir du dispositif actuel qui, en réalité, aboutit à l'impunité car l'engorgement est tel que, dans la pratique, on ne poursuit plus. Ce dispositif va permettre de poursuivre les contrevenants, même si on le fait avec modération. Mais rien n'interdit à la justice d'être modérée.

M. le garde des Sceaux. Le chiffre de 1 million dont parle M. Tourret correspond peut-être à une estimation de ceux qui conduisent sans permis, pas de ceux qui sont condamnés.

La Commission adopte l'amendement. L'article 15 bis A est ainsi rédigé.

La Commission examine l'amendement CL180 rectifié du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Le comité interministériel de sécurité routière propose un certain nombre de mesures : affiner la connaissance statistique des accidents de la route afin

d'améliorer leur prévention ; permettre aux agents, dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'État, et notamment aux forces de l'ordre, dans le cadre du contrôle et du respect des dispositions techniques liées aux véhicules, d'accéder aux données et informations du véhicule et notamment aux systèmes de diagnostic embarqués ; exiger la désignation d'une personne titulaire du permis de conduire correspondant au type de véhicule à immatriculer pour procéder à l'immatriculation de ce véhicule. Il permettra ainsi de lutter contre les contournements de la loi en matière de contrôle automatisé. Cette mesure assure l'égalité de tous les usagers devant la loi pénale afin que l'infraction commise par le conducteur d'un véhicule aboutisse effectivement au paiement de l'amende et au retrait des points.

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Nous sommes favorables à ce dispositif dont nous avons parlé avec le Gouvernement. Nous le remercions d'avoir répondu à la suggestion des rapporteurs de supprimer la mention « notamment » qui figurait dans l'amendement CL180. On puise là dans la source d'inspiration des présidents de commission des Lois actuel et antérieur.

La Commission adopte l'amendement. L'article 15 bis B est ainsi rédigé.

Chapitre V **Dispositions améliorant les procédures pénales**

La Commission est saisie de l'amendement CL167 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Cet amendement vise à renommer le chapitre V, qui concernera la Cour de cassation. En la matière, j'ai des propositions de simplifications à vous faire.

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Article 15 bis (nouveau) (art. 370, 567, 567-2, 574-1, 574-2, 584, 585, 585-1, 586 et 588 du code de procédure pénale) : Représentation obligatoire devant la chambre criminelle

La Commission examine d'abord l'amendement CL279 de Mme Colette Capdeville.

Mme Cécile Untermaier. Le présent amendement vise à supprimer l'article 15 bis.

Nous comprenons bien que la Cour de cassation et les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, dont nous saluons le travail, souhaitent renforcer l'effet de barrage que peuvent faire valoir ces officiers ministériels. J'indique au passage que, au vu de la complexité de la procédure de pourvoi, on pourrait s'interroger aussi sur sa simplification.

Contrairement à l'esprit du texte, ce nouvel article ne facilite pas l'accès à la justice et crée une situation de monopole au profit des avocats à la Cour de cassation. Le pourvoi devant la chambre criminelle ne doit pas, à notre sens, souffrir d'un tel obstacle. Nous proposons donc de supprimer ces dispositions qui ne vont pas dans le sens voulu par le législateur dans le cadre de la justice du XXI^e siècle. Des dispositions antérieures ont d'ailleurs été prises par le législateur s'agissant des avocats au Conseil et à la Cour de cassation.

M. le président Dominique Raimbourg. Monsieur le garde des Sceaux, l'amendement CL161 du Gouvernement tend, quant à lui, à prévoir une nouvelle rédaction de l'article 15 *bis*. Je vous propose donc de le présenter.

M. le garde des Sceaux. L'amendement CL161 vise en effet à récrire l'article 15 *bis* et reporte d'un an l'entrée en vigueur de la réforme.

C'est une réforme dont je peux comprendre qu'elle surprenne. Mais il faut convenir que les pourvois en cassation sont très particuliers. On peut avoir le sentiment, comme vient de le dire Mme Untermaier, que les avocats au Conseil ont un monopole pour un travail qui est assez badin. Or, comme le prouvent les statistiques publiées par la Cour de cassation dans ce domaine, on a beaucoup plus de difficultés à se faire entendre sur des points de droit quand on ne s'appuie pas sur un avocat au Conseil – le juge de cassation ne jugeant pas pour l'essentiel les faits, mais le droit.

Le Sénat, à l'initiative de M. Jacques Mézard, a adopté un article qui rend obligatoire le ministère d'avocat au Conseil en cas de pourvoi formé en matière pénale au motif que si l'on ne s'appuie pas sur le savoir-faire d'un avocat au Conseil, on risque de ne pas obtenir satisfaction. Je le rappelle, dans d'autres chambres que la chambre criminelle, le recours à un avocat au Conseil est déjà une réalité, avec des résultats pour le justiciable nettement supérieurs à ceux de la chambre criminelle.

L'intérêt de l'amendement de M. Jacques Mézard, que le Gouvernement ne souhaitait pas voir adopté, visait à lutter contre les pouvoirs dilatoires et ceux qui sont, la plupart du temps infondés par méconnaissance, par le justiciable, des moyens qu'il peut appeler à la défense de la cause.

Je précise que la Cour de cassation souhaite cette réforme. Toutefois, le dispositif envisagé par le Sénat paraît compliqué.

Pour répondre à ces difficultés, le Gouvernement propose que la représentation obligatoire par un avocat au Conseil en cas de pourvoi en cassation ne s'applique que pour les pourvois portant sur des condamnations ayant prononcé une peine autre qu'une peine privative de liberté. Cela évite l'intervention obligatoire d'un avocat au Conseil pour les contentieux de l'instruction préparatoire et notamment de la détention provisoire, ou en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement ferme.

Enfin, cet amendement correspond aux attentes de Mme Untermaier.

M. Alain Tourret. Le sujet est très complexe.

Je suis extrêmement respectueux de la technicité que l'on doit développer lorsque l'on est avocat à la Cour de cassation s'agissant de la rédaction des moyens de cassation. C'est incontestablement une gymnastique intellectuelle complexe. Si elle n'est pas bien faite, les magistrats soulèvent un certain nombre d'irrecevabilités.

Il ne faudrait pas pour autant que le droit de saisir la Cour de cassation soit diminué car c'est un droit absolu. Notre système comprend trois niveaux : première instance, appel, Cour de cassation. Diminuer la possibilité de saisir cette dernière au motif qu'il y a trop de pourvois serait, selon moi, un non-sens juridique.

Cela correspond-il à la situation ? Mon ami Me Foussard m'a indiqué qu'il y avait, depuis plusieurs années, une diminution des pourvois.

Le droit absolu de savoir pourquoi on a gagné ou perdu est actuellement réduit dans de grandes proportions puisque la Cour de cassation renvoie en général au rapport qui est fait et ne modifie pas ou très peu, ce qui était déjà le cas d'ailleurs des juridictions administratives. On s'aligne donc sur une absence globale de motivation. Je le dis avec force : l'absence de motivation est un scandale absolu. Nous avons le droit, en tant que justiciables, de savoir pourquoi nous sommes condamnés, ou pourquoi nous avons gagné. Il y a là un affaiblissement de la juridiction suprême qu'il ne faut pas admettre.

Vous me répondez que l'on devrait limiter le nombre de pourvois aux affaires de principe. Si j'entends cet argument, il faut cependant être très attentif : le droit à la justice est un droit fondamental. Tout ce qui tend à le diminuer est une restriction des libertés.

M. Patrick Devedjian. Pour une fois, je suis en désaccord avec M. Tourret.

Chacun a le droit à la justice. Mais la justice, ce n'est pas seulement l'accès à la Cour de cassation. Encore faut-il que les décisions soient rendues dans des délais raisonnables. Or, Pierre Drai, un ex-président de la Cour de cassation, disait que la justice apporte des réponses mortes à des questions mortes. Si l'on suivait la philosophie de M. Tourret, la Cour de cassation serait très largement encombrée – elle l'est déjà beaucoup plus que les autres juridictions suprêmes des autres pays. Cette spécificité française fait que les arrêts sont rendus très longtemps après. Comme l'a dit le garde des Sceaux, le justiciable a intérêt, quand il fait un pourvoi, à avoir recours à la technicité d'un spécialiste.

Je veux dire à Mme Untermaier, qui pointait le corporatisme des avocats au Conseil, qu'en réalité la seule chose qui soit choquante, c'est le *numerus clausus*. Peut-être pourrions-nous nous pencher un jour sur cette question. La technicité du recours en cassation exige un professionnel, sinon le recours n'est que dilatoire – tous les professionnels du droit le savent bien.

Il ne faut pas oublier que la Cour de cassation est à l'origine de cette demande. D'ailleurs, il est assez rare de voir les magistrats vouloir faire la fortune des avocats. En fait, si elle le demande, c'est parce que c'est son intérêt propre.

Je soutiens donc cet amendement.

M. Philippe Houillon. Je veux m'assurer que la déclaration de pourvoi est dispensée du ministère d'avocat au Conseil, c'est-à-dire que ce n'est pas une condition de recevabilité du pourvoi car je vous rappelle qu'en matière pénale le pourvoi est de cinq jours à compter du prononcé. Quand on est détenu et que l'on n'a pas droit à l'aide juridictionnelle, il n'est pas toujours évident de trouver un avocat au Conseil en cinq jours.

En réalité, il s'agit d'une demande de la Cour de cassation qui souhaite qu'il y ait un avocat au Conseil dans toutes les matières. La Cour a réussi, petit à petit, à ce qu'on légifère en matière sociale. Le dernier bastion qui restait, c'était celui-ci. Nous y voilà !

La mesure est présentée comme une garantie. On nous dit en effet régulièrement que beaucoup plus de pourvois aboutiraient s'ils étaient présentés par des professionnels. C'est à peu près ce que vous avez dit également, monsieur le garde des Sceaux. Mais alors pourquoi

en dispenser, si j'ai bien compris, les personnes condamnées à une peine ferme qui auraient d'autant plus besoin de garanties et de compétence ? Quelle est la logique ?

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Monsieur Houillon, l'amendement prévoit de laisser la possibilité aux personnes condamnées à une peine ferme de ne pas recourir à un avocat à la Cour de cassation car il vise notamment à réduire les actions dont l'objectif final est de retarder les choses. Toutefois, rien n'interdit à ces personnes de recourir à un avocat à la Cour de cassation si elles le souhaitent.

Les arguments échangés sont tous d'une extrême pertinence. Dès lors, ils sont, à un moment donné, porteurs d'une contradiction et d'une complexité de décision.

Comme Mme Untermaier et nos collègues du groupe Socialiste, les deux rapporteurs étaient favorables à la suppression de l'article 15 *bis* parce que nous considérons que la rédaction issue du Sénat n'était pas acceptable. De même, le Gouvernement s'y était opposé et la commission des Lois du Sénat ne l'avait pas adopté.

Nous avons bien compris que le souci des chefs de juridiction, des magistrats et des avocats au Conseil est de régler la complexité et le stock des saisines de la Cour de cassation. Les rapporteurs considèrent que le recours à la Cour de cassation relève du droit du justiciable. Aussi devenons-nous être extrêmement attentifs à ce que la saisine soit possible pour le citoyen. Nous ne devons pas créer des obstacles de délais ou de coûts, deux paramètres qui peuvent entamer le dispositif juridictionnel et être considérés par la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme comme mettant en cause le droit et la liberté d'ester.

On peut craindre de se retrouver dans la situation où les acteurs du fonctionnement habituel de la Cour de cassation n'aient comme seul critère que la quantité des pourvois et comme seul objectif leur réduction. Or, il n'est pas de saine justice que la diminution des pourvois soit un critère d'efficacité du processus juridictionnel. Il convient plutôt de supprimer le plus possible les causes de pourvois. Cela signifie que les jugements doivent être bien rendus, que les cours d'appel statuent bien et que le processus juridictionnel ne donne pas l'occasion d'une saisine.

L'objectif du nombre de pourvois ne peut pas être un critère à lui seul pour justifier l'organisation d'une saisine.

Sous réserve de cette observation, nous pensons que l'intervention obligatoire d'un avocat au conseil est susceptible d'améliorer l'efficacité du pourvoi – tous nos interlocuteurs nous l'ont dit. La proportion des arrêts cassés ou annulés est en effet beaucoup plus importante lorsque le recours a été fait par un avocat.

Nous aurions donc donné un avis favorable à l'amendement présenté par Mme Untermaier, mais au vu de la proposition du Gouvernement, nous nous rallions à son amendement. Ce n'est qu'une étape et il faudra vérifier qu'il ne porte pas atteinte au droit d'ester en justice, point fondamental, pour nous. Les arguments pertinents de chacun d'entre vous doivent être dépassés pour aboutir à une solution, et celle proposée par le Gouvernement nous semble en l'état la plus adéquate.

M. le garde des Sceaux. M. Philippe Houillon a raison de dire qu'il s'agit d'une volonté de la Cour de cassation. Le débat qui nous anime avait déjà eu lieu lors de

l'instauration du recours obligatoire aux avocats aux conseils devant la chambre sociale de la Cour de cassation. Certains craignaient que l'on n'interdise ainsi le recours à la Cour de cassation. Mais cette mesure n'a produit aucun cataclysme, au contraire : les statistiques démontrent que l'efficacité des pourvois a été renforcée.

M. Alain Tourret a fait mention d'un « droit absolu » à saisir la Cour de cassation, je ne suis pas certain de me retrouver dans cette expression. La Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée sur ce sujet et a estimé que pour des raisons de bonne administration de la justice, il était possible de prévoir l'encadrement du recours en cassation.

Notre système permet l'appel des décisions de justice, la Cour de cassation n'est pas un troisième degré de juridiction, elle juge le droit. Elle doit garantir l'unité du droit, mais elle ne peut plus le faire aujourd'hui car elle est noyée par les pourvois. C'est pourquoi je proposerai un amendement créant un filtre pour accéder à la Cour de cassation, comme il en existe dans toutes les cours suprêmes européennes. Nous sommes les derniers à refuser de fonctionner ainsi, et la Cour de cassation ne fait plus le travail pour lequel elle avait été imaginée.

Mme Cécile Untermaier. Cet amendement est défendu par le groupe Socialiste, républicain et citoyen, et nous considérons que la réflexion qui a été engagée dans la loi relative à la croissance et à l'activité doit se poursuivre. Le dispositif proposé, qui vient encore restreindre les possibilités d'accès à la Cour de cassation, ne va pas dans le sens que nous souhaitons.

La Commission rejette l'amendement CL279.

Puis elle adopte l'amendement CL161.

En conséquence, l'article 15 bis est ainsi rédigé.

Après l'article 15 bis

La Commission examine l'amendement CL166 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Depuis de nombreuses années, la Cour de cassation est annuellement saisie de près de 25 000 à 30 000 pourvois, et rend autant de décisions dans des délais qui, chacun le comprendra, ne sont pas courts. Nombre de ces contentieux portent sur des questions dites « disciplinaires », tenant essentiellement à la motivation des décisions. Cela influe directement sur l'autorité de ses décisions.

C'est pourquoi il faut permettre à la Cour de cassation de mieux assurer son rôle de cour suprême de l'ordre judiciaire, en valorisant sa mission d'unification et de clarification du droit. À cet effet, elle doit pouvoir se prononcer sur toutes les affaires qui posent une question de principe. De même, elle doit pouvoir se prononcer chaque fois que l'évolution du droit le justifie. Enfin, il convient qu'elle puisse unifier les jurisprudences.

Le mécanisme proposé permet à la Cour de ne traiter que les affaires relevant véritablement de son office de juge du seul droit, aux fins de développement et d'unification de la jurisprudence, dans les affaires posant une question de droit nouvelle ou particulièrement délicate.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Cet amendement a soulevé autant de questions que celui dont nous venons de débattre.

Nous n'avons pas évoqué ce sujet lors des auditions auxquelles nous avons procédé, le caractère un peu inopiné de ce dispositif ne nous ayant pas permis de le faire. Vos rapporteurs considèrent que ce processus est susceptible, à terme, de modifier la place de la Cour de cassation au sein des institutions juridictionnelles. Monsieur le garde des Sceaux, vous avez d'ailleurs utilisé les termes de « cour suprême », en prenant soin de préciser « de l'ordre judiciaire ». Il est important de mesurer les conséquences institutionnelles des conditions dans lesquelles le justiciable peut saisir la Cour de cassation.

Nous nous posons donc un certain nombre de questions, et la rédaction de l'amendement n'a pas permis de les éclaircir.

En premier lieu, cet amendement réduit l'accès des justiciables à la Cour de cassation, ce qui soulève à nouveau les problèmes évoqués lors de la discussion de l'amendement précédent.

En second lieu, l'amendement créé une distinction entre les motifs d'ouverture des recours en matière civile et en matière pénale. Nous ne comprenons pas les raisons de fond cette différence. Ainsi, le recours en cassation n'est pas possible en matière civile en cas de violation de la loi alors qu'il le serait en matière pénale. Il faut expliquer pourquoi une telle distinction a été proposée.

En matière civile, lorsque la décision attaquée encourt un grief disciplinaire, l'amendement renvoie ensuite à une formation restreinte de la Cour de cassation. Cette formulation appelle des explications de la part du Gouvernement, aujourd'hui ou en séance publique. Qu'est-ce qu'un grief disciplinaire, et pourquoi recourir à une formation restreinte dans ce cas ?

Enfin, nous ne connaissons pas l'impact de la réforme proposée pour les justiciables, et pour la Cour de cassation.

Pour ces raisons, les rapporteurs sont extrêmement réticents sur cet amendement. Cette démarche dépasse une simple tentative d'améliorer la saisine de la Cour de cassation. Elle est sûrement pertinente, mais ne peut pas être engagée dans le cadre de ce projet de loi. Nous suggérons plutôt que le Gouvernement retire cet amendement et ouvre une réflexion. Je crois d'ailleurs qu'une telle réflexion est en cours au sein du ministère de la justice avec l'ensemble des acteurs qui font fonctionner la Cour de cassation, et qu'elle n'a pas encore abouti.

Nous serions ennuyés de rejeter certains aspects du dispositif qui sont pertinents, mais qui ne peuvent pas, à nos yeux, être mis en œuvre sans envisager l'ensemble des fonctionnalités de la Cour de cassation, son rôle et sa vocation – tout cela devant être fait à l'aune de nos institutions.

M. Philippe Houillon. Je suis d'accord avec notre rapporteur. Je ne suis pas hostile à l'idée d'un filtre, pour les raisons exposées par le garde des Sceaux. Un certain nombre de juridictions « suprêmes » font ainsi, dont le Conseil d'État.

Mais ce n'est pas un filtre que vous proposez : vous modifiez les conditions de recevabilité du pourvoi, et celles que vous proposez sont extrêmement subjectives. Ainsi,

vous imposez que le pourvoi présente un intérêt pour l'évolution du droit. Mais est-ce qu'il appartient à la partie qui va former un pourvoi en cassation, et qui risque une amende civile, de juger si son pourvoi présente un intérêt pour l'évolution du droit ? Ou s'il présente un intérêt pour l'unification de la jurisprudence ?

De plus, vous ne nous dites rien des réflexions en cours à la chancellerie sur la limitation du périmètre de l'appel, dont le conseil national des barreaux s'émeut. On ne peut pas considérer les conditions de recevabilité des pourvois en cassation sans savoir ce qui va se passer s'agissant du périmètre de l'appel.

Je serais beaucoup moins gêné que le rapporteur de voter contre l'amendement du Gouvernement (*sourires*), mais il me semble comme lui que le retrait serait une bonne solution, car il faut étudier ce sujet dans un cadre beaucoup plus ample.

M. Alain Tourret. Ce sujet mérite quelques instants de réflexion.

Je viens de me faire communiquer un certain nombre de chiffres. En matière civile, depuis dix ans, le nombre de pourvois décroît régulièrement. Ainsi, 20 412 pourvois ont été enregistrés en 2015, contre 21 295 en 2014, soit une baisse de 4 %. À titre incident, il y a lieu de remarquer que sur les 20 000 pourvois enregistrés, seuls 15 000 sont instruits, les autres donnant lieu à des désistements ou des déchéances.

En matière pénale, le nombre d'affaires est stable ou décroît : 7 820 pourvois en 2015 contre 8 411 en 2014, soit une baisse de 7 %. Il est donc inexact de parler d'augmentation du nombre de pourvois.

À l'heure actuelle, la Cour de cassation ne connaît aucun encombrement. Elle juge les affaires civiles en treize mois et demi, ce qui est très inférieur aux délais devant les cours d'appel, et en particulier leurs chambres sociales. Elle juge les affaires pénales en moins de six mois, ce qui est très satisfaisant.

La Cour de cassation vient de faire l'objet d'un rapport de la part de la Cour des comptes, qui n'est pas encore publié. Il est essentiel que la représentation nationale en ait connaissance.

Depuis un peu plus d'un an, le premier président de la Cour de cassation a engagé une réflexion au sein de cette juridiction, et les travaux ne sont pas totalement achevés. L'Assemblée nationale doit intégrer ces travaux à sa propre réflexion. Au sein même de la Cour de cassation, des divergences très profondes existent. Certains magistrats, des présidents de chambre notamment, considèrent qu'une réforme ne peut être opérée que dans le respect de certains principes fondamentaux, et notamment du droit au recours, composant du droit au procès équitable. De surcroît, ils considèrent qu'une réforme trop restrictive compromettrait gravement le rôle de la Cour de cassation tant au titre de l'élaboration du droit que de son unification.

Il serait dangereux que la Cour de cassation, au mépris du principe d'égalité, se voit reconnaître le droit de choisir ses affaires, selon l'intérêt intellectuel ou doctrinal qu'elle identifie, sur la base de critères généraux, imprécis, et de ce fait inévitablement arbitraires.

Une telle orientation aboutirait à ce qu'un certain nombre de textes, pourtant voulus par le Parlement, soient laissés à la discrétion des juridictions du fond sans contrôle de la Cour

de cassation sur leur interprétation ou leur application, réserve faite du cas où la Cour de cassation trouverait un intérêt à ce contrôle.

Une indication : sur les 14 431 pourvois instruits en matière civile en 2014, 4 300 ont donné lieu à cassation, ce qui montre que le contrôle est essentiel pour assurer le respect du droit et l'égalité des justiciables. C'est l'unité même du droit sur l'ensemble du territoire qui est en jeu.

Une réforme de la Cour de cassation ne peut être envisagée, sur les bases évoquées, sans un débat préalable sur sa place dans l'ordre juridique. Faut-il abandonner l'idée d'une Cour de cassation appelée à compléter la loi là où le législateur n'a pas pris parti, et à veiller au respect de la loi là où le législateur s'est exprimé ? Faut-il imaginer une Cour de cassation, telle la Cour suprême des États-Unis, choisissant ses affaires pour ne retenir que celles qui présentent un intérêt à ses yeux, et située sur un pied d'égalité avec le Parlement ?

Je pense qu'un bouleversement d'une telle ampleur ne peut être décidé sur le fondement de données contestables concernant l'évolution du contentieux. Monsieur le garde des Sceaux, je vous invite à retirer cet amendement et à examiner cela sereinement, d'autant que je peine à comprendre ce que vous proposez. Il est prévu : « *Le pourvoi en cassation n'est ouvert à l'encontre des arrêts et des jugements rendus en dernier ressort, en matière civile, que dans l'un des cas suivants : 1° si le pourvoi soulève une question de principe ; 2° s'il présente un intérêt pour l'évolution du droit ; 3° s'il présente un intérêt pour l'unification de la jurisprudence.* » Mais qu'advient-il des arrêts contraires au droit ? Va-t-on les écarter, alors même que ce sont ceux qui forment la majorité des 4 000 arrêts cassés ? La sagesse impose de prendre du temps en la matière.

M. Sébastien Huyghe. Le droit est une matière vivante, grâce à l'évolution de la loi à laquelle nous nous employons quotidiennement, mais aussi grâce à la jurisprudence, et au premier chef celle de la Cour de cassation.

Vous proposez que la Cour de cassation ne puisse statuer que si les recours soulèvent des questions de principe, ou bien s'ils présentent un intérêt pour l'évolution du droit. Mais si le pourvoi est irrecevable, comment la Cour de cassation pourra-t-elle juger de son intérêt pour l'évolution du droit ? Cet amendement interdit finalement l'évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation, car dès qu'un principe sera posé, il deviendra intangible par l'effet de cette mesure.

Si l'on veut préserver le caractère vivant du droit, il est indispensable de permettre la cassation sur tous ces sujets, afin d'autoriser l'évolution de la jurisprudence de la Cour.

M. Philippe Gosselin. Depuis le début de la matinée, nous avons discuté de nombreux amendements du Gouvernement. Nul ne conteste le droit du Gouvernement de déposer des amendements, il le tient de la Constitution. Cependant, ces amendements ne viennent pas rectifier de petites erreurs ou apporter des compléments, ils refondent complètement certaines dispositions, ce qui peut d'ailleurs se justifier. Or nous les découvrons pratiquement sur table : nous n'avons eu que quelques heures pour les étudier.

Nous tentons donc de modifier de manière substantielle des pans entiers de ce projet de loi sans avoir pu les travailler et les préparer totalement.

Par cet amendement, vous proposez une réforme radicale de la Cour de cassation, qui la rapprocherait beaucoup des moyens d'action et des moyens juridiques de la Cour suprême des États-Unis, qui choisit elle-même d'évoquer telle ou telle affaire, pour des motifs proches de ceux qui nous sont proposés : questions de principe, évolution du droit, et ainsi de suite. Il s'agit donc d'une approche très différente.

Peut-être faut-il faire évoluer les conditions de recevabilité des pourvois devant la Cour de cassation, c'est une vraie question que je n'évacue pas d'un revers de la main. Mais il faut une vision d'ensemble de ce que nous souhaitons faire de la Cour de cassation et mesurer les conséquences des mesures que nous pourrions décider, notamment au niveau de l'appel. Dès lors qu'un certain nombre d'arrêts ne sont plus susceptibles de pourvoi en cassation, les juridictions d'appel doivent pouvoir en assumer l'ensemble des conséquences. Ce n'est pas neutre pour la bonne marche de notre justice.

La question est sérieuse, et je n'ai aucune intention de botter en touche, mais le moment est mal choisi, compte tenu des travaux en cours. Je suggère que le Gouvernement s'engage à remettre un rapport sur le sujet, à défaut, je vous invite à retirer cet amendement.

M. le garde des Sceaux. Je cherchais les propos du président Louvel, premier président de la Cour de cassation, lors de l'audience solennelle de rentrée. Il disait, avec des mots bien mieux choisis que les miens, la nécessité de procéder à la réforme que je vous présente. Personne, d'ailleurs, n'imagine que le Gouvernement ne le fasse sans associer la Cour de cassation à la réflexion et à l'écriture des éléments qui vous sont présentés.

Je souhaite, pour des raisons d'influence du droit continental, que la Cour ait l'aura qui devrait être la sienne. Or, si l'on y prête attention, la doctrine européenne ne commente quasiment jamais les décisions de la Cour de cassation française. Il y a deux raisons à cela. Tout d'abord, comme le répète souvent le président Louvel, la Cour doit améliorer la lisibilité de ses décisions. Le Conseil d'État a fait ce travail, et c'est pourquoi il est aujourd'hui plus facile de s'approprier ses décisions que celles de la Cour. Ensuite, la Cour a rendu l'année dernière entre 26 000 et 28 000 décisions. C'est faramineux pour une juridiction suprême – de l'ordre judiciaire, la précision est importante.

Le Gouvernement est donc convaincu de la justesse de la démarche engagée, et il connaît toutes les pesanteurs, y compris au sein de la Cour, qui amènent à douter de la possibilité réelle de concrétiser ces intentions. Vient toujours un moment où l'on se perd en circonvolutions, au point de ne plus pouvoir faire des avancées pourtant peu audacieuses, puisqu'elles ont été faites par les cours suprêmes des autres pays de l'Union européenne.

Ces précisions étant apportées, les discussions avec la Cour sont permanentes : hier après-midi, mon directeur de cabinet s'entretenait avec des représentants de l'ordre des avocats aux conseils.

Je peux entendre beaucoup de remarques, monsieur Gosselin, mais pas que le Gouvernement vous fournit des amendements sur table. C'est discourtois au vu de la correction dont le ministre de la justice a fait part à l'égard de la commission des Lois. Il aurait été discourtois d'arriver en séance avec un amendement de cet acabit. Or j'ai déposé tous les amendements du Gouvernement à l'heure prévue pour le dépôt des amendements, soit vendredi à dix-sept heures. Ce n'est pas moi qui fixe les délais à l'Assemblée nationale, et le Gouvernement n'est d'ailleurs pas tenu de s'y tenir, il aurait pu déposer ses amendements bien plus tard. Par respect pour la commission des Lois, j'astreins mon cabinet à des

conditions qu'il n'a jamais connues : jamais aucun garde des Sceaux ne s'est comporté de cette façon vis-à-vis de la commission des Lois. Et je peux vous le dire, car la mémoire de cette maison est assez fine. Je suis extrêmement vigilant, à l'égard du Sénat comme de l'Assemblée nationale, pour que les délais soient imposés à l'administration. Je n'accepte donc pas vos propos tendant à laisser penser que vous découvrez les arguments sur table.

Il n'en demeure pas moins que les propos qui ont été tenus me semblent fondés. Nous en avons déjà beaucoup parlé avec les rapporteurs, mais pas encore suffisamment. Je connais notamment leurs réticences sur la notion de « grief disciplinaire » : s'agit-il d'un défaut de motivation, d'une non-réponse ? Il faudrait préciser tout cela.

Je ne veux brutaliser personne, je n'ai pas d'argument d'autorité à faire valoir ici, et à la demande du rapporteur, je retire donc cet amendement. Je ne suis d'ailleurs pas certain de le présenter en séance : nous laissons peut-être passer une chance qui ne se présentera plus d'ici à la fin de la législature.

L'amendement est retiré.

M. le président Dominique Raimbourg. Comme président de la commission des Lois, je confirme qu'en termes de respect des délais, le ministre que vous êtes s'est conformé à la pratique du président de commission que vous étiez.

M. Philippe Gosselin. Il n'y a pas lieu de polémiquer avec le ministère et le garde des Sceaux, bien évidemment. Ne prenons pas les termes au pied de la lettre. Nous sommes d'accord, ces amendements n'ont pas été déposés il y a quelques minutes, comme cela a été le cas par le passé, et le sera encore à l'avenir.

En revanche, même s'ils ont été déposés vendredi à dix-sept heures, un grand nombre des amendements conséquents du Gouvernement que nous étudions ce matin forment une matière importante. Ce ne sont pas que des modifications marginales ; certaines sont même très substantielles.

Articles additionnels après l'article 15 bis.

La Commission est saisie de l'amendement CL165 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Le présent amendement a pour objet d'élargir les cas de cassation sans renvoi.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Je suis favorable à cet amendement pertinent.

M. Philippe Houillon. Cet amendement est peut-être pertinent, mais l'ampleur de son objet mériterait, à mon sens, une réflexion globale et un vrai débat : il s'agit tout de même de permettre à la Cour de cassation de statuer au fond, ce qui équivaut à changer la nature de cette juridiction. Cet amendement et celui qui suit sont écrits par les magistrats composant la chancellerie : or il me semble que le législateur, garant du contrat social, devrait avoir son mot à dire sur les rôles qu'il souhaite voir assumés par la Cour de cassation, et par les institutions en général. Je veux bien croire que la présente mesure soit, comme le dit M. le garde des Sceaux, présentée en accord avec la Cour de cassation, mais cela n'est pas suffisant.

Que l'on ne se méprenne pas sur le sens de mon intervention : je conviens du fait qu'il n'est pas toujours nécessaire de renvoyer une affaire devant une autre cour. Cela dit, permettre à la Cour de cassation de statuer au fond représente une évolution nécessitant, me semble-t-il, un débat plus approfondi que celui auquel donne lieu l'examen d'un simple amendement.

Enfin, monsieur le garde des Sceaux, vous n'avez pas répondu à ma question – ce qui est votre droit, je n'en disconviens pas – quant à vos intentions relatives à l'appel.

M. le garde des Sceaux. J'ai effectivement omis de vous répondre, et le fais en vous précisant que la direction des affaires civiles et du sceau prépare actuellement un décret relatif à la réforme de l'appel, qui va devenir une voie de réformation. La discussion sur ce point n'a pas encore abouti.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Je rappelle que les hypothèses de cassation sans renvoi existent déjà, et qu'il est fréquent qu'il ne soit pas nécessaire de renvoyer pour statuer au fond : sur ce point, un parallèle peut être établi avec le fonctionnement actuel du Conseil d'État.

Un décret en Conseil d'État viendra préciser les modalités pratiques de cette disposition venant concrétiser ce qui est une nécessité aux yeux de nombreux observateurs, à savoir le fait de permettre à la Cour de cassation de casser sans renvoi, et de régler les litiges qui ne posent pas de problèmes au fond – ce qui sera source d'économies de temps et de moyens. Je confirme donc être très favorable à cet amendement.

La Commission adopte l'amendement. L'article 15 ter est ainsi rédigé.

La Commission examine ensuite l'amendement CLI64 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Le présent amendement a pour objet de permettre à la Cour de cassation de solliciter, avant toute décision, un éclairage auprès de personnalités ou organismes extérieurs sur des questions de toute nature. Cette faculté de recourir à des *amici curiae* est déjà ouverte aux juridictions administratives ou à la Cour européenne des droits de l'homme.

M. Alain Tourret. Le fait de permettre à la Cour de cassation de recourir aux *amici curiae* me paraît très utile.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Avis favorable à ce qui m'apparaît comme un progrès dans la fonctionnalité de l'institution.

La Commission adopte l'amendement. L'article 15 quater est ainsi rédigé.

La Commission est saisie de l'amendement CLI62 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Reprenant des suggestions faites le 6 avril 2016, lors de l'audition du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près la même Cour par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, le présent amendement a pour objet de consacrer les attributions spécifiques du parquet général de la Cour de cassation.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement. L'article 15 quinquies est ainsi rédigé.

La Commission examine l'amendement CL163 du Gouvernement.

M. le garde des Sceaux. Cet amendement constitue une adaptation des modalités selon lesquelles la Cour de cassation se réunit pour statuer sur une demande d'avis en fonction de la question posée.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Il apparaît souhaitable de laisser à chacune des chambres le soin de répondre aux demandes d'avis dans le champ de leur compétence, tout en permettant que se réunisse une formation mixte lorsque la question posée relève des attributions de plusieurs chambres, ou une formation plénière lorsque l'affaire pose une question de principe. Avis totalement favorable.

La Commission adopte l'amendement. L'article 15 sexies est ainsi rédigé.

La Commission est saisie de l'amendement CL373 des rapporteurs.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Cet amendement vise à ce que le réexamen d'une décision civile rendue en matière d'état des personnes, définitive et ayant dès lors acquis force de chose jugée, puisse être demandé au bénéfice de toute personne ayant été partie à l'instance et disposant d'un intérêt à le solliciter, lorsqu'il résulte d'un arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme que cette décision a été prononcée en violation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou de ses protocoles additionnels, dès lors que, par sa nature et sa gravité, la violation constatée entraîne, pour l'intéressé, des conséquences dommageables auxquelles la satisfaction équitable accordée en application de l'article 41 de la convention précitée ne pourrait mettre un terme. Le réexamen peut être demandé dans un délai d'un an à compter de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'objet de cette disposition est de faire disparaître un *no man's land* juridique très complexe, de nature à altérer la force des décisions de justice en France, mais aussi la situation personnelle de certains de nos concitoyens.

M. le garde des Sceaux. La disposition proposée existe depuis plusieurs années en matière pénale et a été reconnue de manière prétorienne en matière administrative. Sur ce point, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de votre Commission.

La Commission adopte l'amendement. L'article 15 septies est ainsi rédigé.

La Commission examine l'amendement CL3 de M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. L'article 2-3 du code de procédure pénale dispose que, sous certaines conditions, les associations se proposant de défendre ou d'assister l'enfance martyrisée peuvent « *exercer les droits reconnus à la partie civile* » en ce qui concerne un certain nombre de violences commises sur la personne d'un mineur. Se fondant sur une interprétation stricte de cet article, qui ne fait référence qu'aux associations, la cour d'appel de Paris a, par une décision rendue le 23 octobre 2015, déclaré irrecevable la constitution de partie civile de la Fondation pour l'enfance dans une affaire de pédophilie sur Internet – alors même que l'on connaît le travail remarquable accompli par cette fondation.

Contrairement à la cour d'appel de Paris, la Cour de Cassation a elle-même fréquemment reconnu la possibilité d'agir pour les fondations. Cependant, le fait d'inscrire cette faculté dans la loi permettrait de lever toute ambiguïté pour l'avenir.

M. le garde des Sceaux. La décision de la cour d'appel dont il est fait état est très isolée, et n'a d'ailleurs pas été confirmée par la Cour de cassation. Le Gouvernement craint que le fait d'assimiler les fondations à des associations au sens de l'article 2-3 du code de procédure pénale ne favorise des interprétations *a contrario* et ne nécessite un grand nombre de coordinations.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Nous avons émis un avis favorable à cet amendement – qui entraînerait cependant, comme vient de le dire M. le ministre, la nécessité d'effectuer de nombreuses coordinations au sein du code de procédure pénale.

M. le président Dominique Raimbourg. Maintenez-vous votre amendement, monsieur Gosselin, ou souhaitez-vous le retirer afin de le réécrire avant la séance publique ?

M. Philippe Gosselin. Je le maintiens, monsieur le président.

La Commission adopte l'amendement. L'article 15 octies est ainsi rédigé.

TITRE IV RECENTRER LES JURIDICTIONS SUR LEURS MISSIONS ESSENTIELLES

Chapitre I^{er} Dispositions relatives aux successions

Article 16 (art. 1007, 1008 (supprimé) et 1030-2 du code civil) : *Suppression du recours systématique au juge dans la procédure d'envoi en possession et renforcement du rôle du notaire*

La Commission adopte l'article 16 sans modification.

Article 16 bis (nouveau) (art. 804 du code civil) : *Simplification de la procédure de renonciation à succession*

La Commission adopte l'article 16 bis sans modification.

Article 16 ter (nouveau) (art. 788 du code civil) : *Acceptation devant notaire d'une succession à concurrence de l'actif net*

La Commission adopte l'article 16 ter sans modification.

M. le président Dominique Raimbourg. Mes chers collègues, je vous propose de reprendre nos travaux cette après-midi à seize heures quinze.

*
* *

La séance est levée à 12 heures 55.



Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

— *M. Pascal Popelin*, rapporteur sur le projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (*sous réserve de son dépôt*) ;

— *Mme Marie-George Buffet*, rapporteure sur la proposition de loi pour tendre à l'autonomie des femmes étrangères (n° 3682).

La Commission a approuvé la création d'une mission d'information sur l'évaluation de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, composée de *Mme Pascale Crozon* et *M. Guy Geoffroy*.

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Ibrahim Aboubacar, M. Christian Assaf, M. Luc Belot, M. Erwann Binet, M. Gilles Bourdouleix, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Gilbert Collard, M. Sergio Coronado, Mme Pascale Crozon, M. Frédéric Cuvillier, M. Carlos Da Silva, M. Jean-Pierre Decool, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, Mme Sophie Dion, M. Marc Dolez, M. Olivier Dussopt, M. Hugues Fourage, M. Guillaume Garot, M. Bernard Gérard, M. Daniel Gibbes, M. Yves Goasdoué, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, Mme Françoise Guégot, M. Philippe Houillon, M. Sébastien Huyghe, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Guillaume Larrivé, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, M. Olivier Marleix, Mme Sandrine Mazetier, M. Patrick Mennucci, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Pascal Popelin, M. Joaquim Pueyo, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, Mme Maina Sage, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Daniel Vaillant, M. François Vannson, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Paola Zanetti, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

Excusés. - M. Dominique Bussereau, M. Marc-Philippe Daubresse, M. René Dosière, Mme Laurence Dumont, M. Georges Fenech, M. Guy Geoffroy, Mme Marietta Karamanli, M. Edouard Philippe, M. Roger-Gérard Schwartzberg

Assistait également à la réunion. - Mme Michèle Delaunay