

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

Jeudi

8 novembre 2018

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 19

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

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

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



La réunion débute à 9 heures 35.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

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

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vous propose de reprendre nos travaux là où nous les avons laissés hier soir, c'est-à-dire à l'article 17 du projet de loi de programmation.

Article 17 (art. 486, 503, 511 à 513, 513-1 [nouveau] et 514 du code civil) : *Réforme des modalités d'inventaire et de contrôle des comptes de gestion des personnes protégées*

La Commission examine l'amendement CL751 de M. Jean Terrier.

Mme Caroline Abadie. L'ouverture d'une demande de protection doit entraîner l'établissement d'un inventaire des biens de la personne majeure protégée. L'inventaire effectué par la personne en charge de la mesure suppose de faire le tour complet de la situation, ce qui peut durer plusieurs mois. Si l'inventaire des biens est assez rapide pour ce qui est des biens meubles et corporels de la personne protégée, le tuteur rencontre souvent plus de difficulté à établir un inventaire complet de tout le patrimoine. Le Sénat partage cette préoccupation, puisqu'il a proposé un amendement instituant une possibilité pour le tuteur de demander une dérogation au juge. Il nous semble, au groupe La République en Marche, que si l'objectif est louable, le dispositif paraît « chronophage » – du côté du juge comme du tuteur – et pourrait conduire à produire davantage de paperasse, donc à complexifier la tâche des tuteurs.

En nous inspirant de la préconisation n° 54 du rapport de Mme Caron-Dégliose, nous proposons de prévoir deux inventaires distincts. Le premier serait remis sous trois mois, pour les biens meubles et corporels situés à la résidence de la personne protégée – donc très aisément accessibles. Le second serait établi sous six mois, pour tous les autres biens. Ces deux inventaires seraient soumis, selon nous, à la même sanction, en l'occurrence celle qu'instaure l'article 17 : faire appel, aux frais du tuteur, à un tiers expert pour établir l'un ou l'autre de ces deux inventaires.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. J'émet un avis favorable sur ce dispositif qui résulte des propositions de Mme Caron Dégliose et répond à la préoccupation, lorsqu'un inventaire est effectué par le tuteur, de disposer d'un délai différent s'il s'agit des biens meubles corporels – pour lesquels il n'y a pas tant de difficulté – ou des autres biens, lesquels requièrent parfois plus d'investigations.

Concernant la proposition du Sénat, qui visait à obtenir un délai supplémentaire, j'avais initialement envisagé d'améliorer la rédaction proposée. Je n'ai toutefois pas déposé mon amendement, afin de voir comment mieux l'articuler avec le dispositif que vous proposez, mais aussi pour disposer du temps nécessaire pour voir si ce dispositif répond entièrement à votre proposition – celle du Sénat devenant, le cas échéant, obsolète.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je suis tout à fait d'accord sur le fond, mais je sollicite le retrait de l'amendement dans la mesure où nous reprenons ses dispositions dans l'amendement global que je proposerai dans quelques instants.

Mme Caroline Abadie. L'essentiel étant que la mesure soit adoptée, peu nous importe qu'elle le soit par un amendement de notre groupe ou du Gouvernement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CL959 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Il s'agit de vous proposer de rétablir la rédaction telle qu'elle avait été initialement proposée, en prenant toutefois en compte ce qui vient d'être demandé par Mme Abadie pour organiser un nouveau dispositif de contrôle des comptes de gestion des majeurs protégés sans intervention des directeurs des services de greffe judiciaires.

La nouvelle rédaction de l'article 503 du code civil répond à l'objectif d'assurer à bref délai l'inventaire des biens du majeur protégé, en limitant la possibilité pour le juge de désigner dès l'ouverture de la mesure un commissaire-priseur judiciaire au seul inventaire des biens meubles et des biens précieux qui, par essence, sont volatils, lorsque les éléments qui lui sont soumis le justifient.

Concernant la vérification des comptes de gestion du majeur protégé, le contrôle interne en cas de désignation de plusieurs personnes pour exercer la mesure est rétabli, aucune raison ne justifiant de soupçonner *a priori* les familles d'un risque de collusion.

Par ailleurs, il est important de prévoir un contrôle des comptes effectif – c'est bien ce que nous avons voulu faire – par un professionnel qualifié pour tous les majeurs, à défaut de contrôle interne et dès lors qu'ils ont un patrimoine qui le justifie. Le juge pourra, en tout état de cause, moduler la fréquence du contrôle pour qu'il ne constitue pas une charge démesurée pour le majeur protégé.

Il est également proposé de maintenir les modalités de transmission des comptes au juge dans un article distinct, pour une lecture plus facile du nouveau dispositif.

Enfin, dans un souci de meilleure lisibilité et d'intelligibilité des règles régissant le contrôle des comptes de gestion, il est proposé de dissocier le régime applicable aux mineurs sous tutelle par un nouvel article 511 autonome, au lieu de procéder par renvoi à d'autres dispositions applicables à ceux-ci dans le cadre de l'administration légale.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. J'émet un avis favorable.

M. Sébastien Jumel. Quel sera le coût engendré par ce nouveau dispositif ?

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Il n'y aura pas de coût pour les tout petits patrimoines. Pour prendre cet exemple, il s'agira simplement de payer l'établissement hospitalier pour les personnes âgées dépendantes (EHPAD) avec les ressources de la personne protégée. Pour les patrimoines les plus importants, le coût sera celui du professionnel qui interviendra pour effectuer la gestion des comptes.

Mme Cécile Untermaier. Je salue cette proposition. J'envisageais d'ailleurs de déposer un amendement de cette nature dans l'hémicycle, mais je n'ai pas eu le temps de le rédiger. Je vous remercie d'avoir fait le travail pour moi ! Il est effectivement nécessaire que le commissaire-priseur judiciaire entre dans la boucle pour les gros patrimoines. Nombre de problèmes se posent à ce sujet pour les majeurs protégés.

Les tarifs réglementés s'appliqueront en fonction de l'importance du patrimoine. Cela ne concernera donc que les gros patrimoines. Je crois que cette disposition répond vraiment à la nécessité de protection des majeurs protégés.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL1057 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Il s'agit également de rétablir le texte initial de l'article.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. J'émet un avis favorable.

M. Antoine Savignat. Pourquoi, alors que le professionnel qualifié de l'amendement précédent est le commissaire-priseur, ce qui paraît tout à fait logique, n'apparaît-il pas dans le présent amendement ? Il offre pourtant toutes les garanties pour procéder à cette mesure d'inventaire. Il est assez étrange, alors que l'on peut disposer des services de cet officier ministériel, que l'on n'y ait pas recours dans le cadre de cet amendement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Nous pouvons y réfléchir d'ici à la séance.

M. Antoine Savignat. Cette incohérence réapparaît dans l'amendement suivant. On lit tantôt « commissaire-priseur », tantôt « professionnel qualifié » et tantôt « personne compétente ». Il serait préférable d'uniformiser la rédaction.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Nous relirons le texte pour qu'il soit cohérent. Merci, monsieur le député, d'avoir soulevé cette question.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite les amendements CL1058, CL1059, CL1060, CL1061, CL1062 et CL1063 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Il s'agit, là encore, du rétablissement du texte initial.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte successivement les amendements.

Elle adopte ensuite l'article 17 modifié.

Article 18 (art. 373-2, 373-2-6 et 373-2-10 du code civil) : *Renforcement de l'exécution des décisions du juge aux affaires familiales en matière d'autorité parentale*

La Commission est saisie de l'amendement CL78 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Par cet amendement, nous proposons, à l’instar de nombreux professionnels concernés, de ne pas donner la possibilité au procureur de requérir la force publique pour exécuter une décision du juge aux affaires familiales (JAF), puisqu’il est dans l’intérêt supérieur de l’enfant que ce soit par la médiation et par l’absence de recours à la force brute de tels conflits puissent se régler.

En effet, cet article, qui comporte par ailleurs une succession de mesures permettant de faire appliquer les décisions du JAF par la médiation et des sanctions progressives, de donner le pouvoir au procureur de requérir directement le concours de la force publique pour faire exécuter une décision du JAF ou une convention de divorce par consentement mutuel.

L’extension généralisée du recours à la force publique dans une matière aussi sensible est particulièrement problématique. Il faut donner le temps à la médiation du conflit, que celle-ci passe par la discussion, par la négociation, par l’incitation ou par la condamnation à des amendes.

Le Sénat a maintenu cette possibilité, mais en y ajoutant une étape supplémentaire – celle de démarches effectuées par un officier de police judiciaire (OPJ) pour faire pression sur le parent récalcitrant. Une nouvelle fois, cela relève d’une même logique délétère. Au contraire, il faut donner les moyens aux juges et aux policiers de garantir une résolution pacifique de ce type de conflits !

Mme Laetitia Avia, rapporteure. J’émet un avis défavorable. Je rappelle qu’il s’agit de mesures prises à titre exceptionnel, comme il sera précisé par l’amendement suivant du Gouvernement, et qui permettent le recours à la force publique lorsque cela s’avère extrêmement nécessaire – notamment dans le cadre de procédures qui pourraient être qualifiées d’enlèvement d’enfants. Il s’agit donc de moyens donnés pour réagir de façon plus effective à des situations qui nécessitent une grande réactivité.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je comprends votre préoccupation, monsieur le député, mais dans l’article tel que nous l’avons écrit, il n’y a pas d’extension généralisée ni de systématisation du recours à la force publique. Je suis très claire, le recours dans les cas que vous évoquez doit être exceptionnel, et j’ai d’ailleurs déposé amendement en ce sens. Tout le texte et le sens de l’article tendent à développer une pluralité de voix avant d’aboutir au recours à la force publique.

L’amendement du Gouvernement propose, malgré tout, une extension des hypothèses dans lesquelles ce recours à la force publique pourra être sollicité. Il pourra ainsi l’être dans des situations à caractère international, que je vois trop fréquemment là où je suis placée. Il n’y a évidemment pas de raison pour que nos concitoyens aient des garanties moindres selon que leur famille vit sur le territoire national ou qu’une partie est sur le territoire national et l’autre à l’étranger. Quelle que soit la distance, la détresse est la même, et il faut que nous ayons les moyens d’y remédier. Lorsque l’enfant est soumis à la force illégitime de l’un de ses parents, nos concitoyens ne pourraient pas comprendre que l’on ne puisse pas faire intervenir la force publique pour assurer l’exécution d’une décision de justice.

Par ailleurs, vous m’interrogez sur le point de savoir pourquoi l’on confierait au procureur de la République le pouvoir de requérir la force publique. C’est déjà lui qui détient ce pouvoir – y compris dans les cas que vous citez. On le lui a confié parce que ses autres attributions lui permettent déjà de savoir qu’une femme est victime de violences de la part du père de ses enfants et que, dans ce cas, elle peut être réticente à les lui remettre. Il me semble

que c'est au procureur de savoir quel est l'usage adéquat de la force publique. Je rappelle aussi que c'est lui qui est au cœur du dispositif judiciaire de la protection de l'enfance, et qu'il peut, à droit constant, saisir le juge des enfants d'une situation de danger. Aussi me semble-t-il que son rôle constitue une garantie que l'intérêt de l'enfant sera pris en compte.

M. Ugo Bernalicis. Pourquoi ne pas circonscrire cette proposition aux seuls enfants qui seraient dans des familles à l'étranger, même si, en cas d'enlèvement international d'enfant, l'article 1209-10 du code civil est applicable ? Chaque fois que l'on étend des dispositions à titre exceptionnel, elles finissent par se généraliser dans les cinq à dix ans suivants, parfois beaucoup plus tôt. C'est d'ailleurs ce que l'on verra dans la suite de ce texte : des mesures qui étaient prises à titre exceptionnel, notamment pour les techniques spéciales d'enquête, ont fini par se généraliser.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL960 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Ainsi que je viens de vous l'indiquer, il me semble important de faire en sorte qu'une décision de justice soit réellement appliquée. On ne peut pas accepter qu'elle demeure sans effet du simple fait que celui qui doit la respecter s'y refuse. Je vous ai décrit le dispositif envisagé pour remédier à ces situations, mais comme je ne souhaite pas – et je réponds là aux propos de M. Bernalicis – mêler trop vite la police à ces situations délicates qui relèvent de la sphère familiale, l'exigence d'une démarche préalable d'un OPJ ne m'apparaît pas opportune. J'ai toujours dit que le recours à l'exécution forcée devait intervenir en dernier recours, lorsque les autres voies ont échoué. Je propose de l'inscrire plus clairement dans le texte proposé, en indiquant que le procureur de la République ne pourra solliciter l'exécution forcée qu'à titre exceptionnel.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. J'émetts un avis favorable à cette rédaction qui permet l'effectivité complète de la mesure. La proposition du Sénat entraînait une contrainte procédurale supplémentaire qui n'a pas nécessairement lieu d'être.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL549 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Cécile Untermaier. L'article 18 propose que le procureur de la République puisse requérir directement le concours de la force publique pour faire exécuter une décision du juge des affaires familiales ou une convention de divorce. Il est possible, en effet, de s'interroger sur les effets de l'intervention des forces de police – on l'a déjà dit – et sur la pérennité de la mise en œuvre de la mesure dans le temps.

Le recours à des médiateurs, à des points-rencontre, à des associations de soutien à la parentalité constitue une méthode adaptée et respectueuse de l'intérêt de l'enfant, nous en avons déjà parlé. Néanmoins, les moyens dédiés à ces procédures restent en deçà des besoins. Les dispositifs légaux mis en place pour satisfaire l'exécution d'une décision doivent respecter les principes de nécessité et de proportionnalité, notamment au regard de l'intérêt de l'enfant.

Nous proposons donc une méthode fondée sur une mise en œuvre progressive des pouvoirs du procureur et aux effets plus durables.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je ne suis pas certaine de comprendre la portée de cet amendement. Je comprends qu'il prévoit l'intervention du juge des enfants sur saisine du procureur de la République, mais les champs d'intervention des JAF et des juges des enfants ne se recoupent pas. J'émetts donc un avis défavorable – mais, encore une fois, je ne suis pas certaine de comprendre la portée de votre amendement.

Mme Cécile Untermaier. Je retire l'amendement, qui visait simplement à dire que le juge doit intervenir avant le procureur.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. C'est le cas. En réalité, c'est bien la décision du JAF que le procureur vient exécuter avec le concours de la force publique. Il me semble donc que votre proposition est déjà satisfaite.

Mme Cécile Untermaier. Pas vraiment, madame la ministre, puisque l'on parle ici de l'exécution de la décision. Généralement, quand on vient nous voir dans nos permanences pour nous dire qu'un jugement n'est pas exécuté, nous n'écrivons pas au procureur mais au président du tribunal – ou, le cas échéant, directement au juge, avec un certain nombre de précautions. N'est-ce pas celui qui a pris la décision qui doit avoir un droit de regard sur son exécution ? Ne faut-il pas imaginer qu'à un moment ou un autre, le procureur soit au moins dans l'obligation d'aviser de cette mesure le juge qui a pris la décision ? En tant que juge ayant pris une décision, je serais quand même un peu surprise de voir le procureur prendre sans m'en aviser des mesures relatives à l'exécution d'un jugement que j'aurais moi-même rendu.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Ce serait en application du jugement.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'article 18 modifié.

Après l'article 18

La Commission est saisie de l'amendement CL17 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Par cet amendement d'appel, nous proposons que les médiations familiales qui permettent un règlement plus apaisé, conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant et à la bonne résolution des conflits familiaux, soient gratuites.

Dans un esprit constructif, nous proposons ainsi l'expérimentation d'un tel dispositif pour une durée maximale de trois ans – vous connaissez le procédé habituel pour contourner l'article 40 de la Constitution. Cela permettra notamment d'apprécier l'efficacité d'un renforcement de la possibilité financière d'accéder à ce type de mesures de justice « horizontale » – et non verticale comme peut l'être le recours à un juge. Le caractère pacificateur de ces médiations sur la résolution apaisée du litige et dans l'intérêt supérieur de l'enfant doit ainsi pouvoir être évalué pour envisager une éventuelle généralisation ultérieure.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je tiens à rappeler que le financement des dispositifs de médiation familiale est aujourd'hui pris en charge à 75 % par les caisses d'allocations familiales (CAF). Les familles qui y ont recours payent les prestations de médiation selon un barème relatif à leurs revenus. Le tarif s'échelonne de 2 à 131 euros en fonction du niveau de ressources des participants. Lorsque la médiation est ordonnée par le

juge, l'État peut également prendre en charge, en fonction des niveaux de ressources, tout ou partie des frais engagés *via* l'aide juridictionnelle. Il me semble que ce cadre permet d'assurer les bonnes conditions de la mise en œuvre de la médiation et de satisfaire votre amendement. J'émet donc un avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis.

M. Ugo Bernalicis. Vous dites que ce n'est pas trop cher, puisque pris en charge à 75 % – et même, dans certains cas, gratuit. Mais le reste est régi par un barème en fonction des revenus. Ce n'est donc pas gratuit. Je suis pour la gratuité dans l'absolu, car elle permet l'égalité entre les citoyens. Vous dites que le financement est pris en charge à 75 %. Pourquoi ne pas aller jusqu'à 100 % ? Le pas à franchir n'est pas si grand que cela.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. La gratuite est déjà garantie pour les revenus les plus modestes. C'est la raison pour laquelle mon avis est défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL15 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Par cet amendement d'appel, nous souhaitons expérimenter une nouvelle garantie, à savoir que dans une matière aussi sensible que les affaires familiales, les jugements soient rendus dans des délais non excessifs, et que tout dépassement au-delà d'une durée de douze mois entre la saisine du juge et la notification du jugement engage la responsabilité de l'État. En effet, depuis quelques années, le manque de moyens et une inégalité territoriale manifeste ont engendré des délais intolérables pour les justiciables qui ont saisi le juge aux affaires familiales. En réalité, cet amendement obligerait l'État à une obligation de résultat, donc à dédier les moyens suffisants.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je ne pense pas qu'il soit opportun de graver un délai tel que celui-là dans le marbre de la loi. En revanche, l'objectif est partagé : c'est même la raison d'être du dispositif.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis.

La Commission rejette l'amendement.

Article 18 bis (art. 373-2-9-1 [nouveau] du code civil) : *Attribution du logement par le juge aux affaires familiales en cas de séparation de parents non mariés*

La Commission est saisie de l'amendement CL964 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Lorsque des parents non mariés se séparent et ne parviennent pas à se mettre d'accord pour savoir qui reste au domicile familial, le JAF ne peut pas statuer sur cette question. En effet, contrairement aux séparations entre époux, son rôle est limité aux décisions concernant les enfants. Cela peut aboutir au maintien d'une cohabitation forcée, susceptible d'envenimer la relation parentale et d'aggraver les conflits.

Le Sénat a souhaité remédier à cette situation en prévoyant que le JAF puisse, en présence d'enfants mineurs, déterminer celui des deux parents qui continuera à résider dans le

logement. Je m'en félicite, mais il m'apparaît utile de simplifier le texte voté afin de couvrir toutes les situations juridiques susceptibles d'exister en matière de logement.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le JAF n'a pas vocation à statuer sur une indemnité d'occupation, mais qu'il peut, comme pour les couples mariés, constater l'accord des parties.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis favorable à cet amendement qui permet de combler un vide juridique.

M. Antoine Savignat. Nous ne voterons évidemment pas cet amendement. À mon sens, la modification de l'alinéa 2, c'est-à-dire la suppression de la phrase « dès lors que ce logement est détenu en indivision par les parents », est une atteinte au droit de propriété. C'est même une atteinte absolue, puisque l'on pourrait ainsi évincer de sa propriété le propriétaire d'un immeuble. J'entends bien qu'il s'agit d'une mesure protectrice, mais il en existe d'autres : le JAF peut très bien, lorsqu'il chiffre la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants, chiffrer également le coût du relogement des enfants.

Porter atteinte, dans ce type de dispositif, à un droit absolu tel que le droit de propriété me paraît de nature à créer une difficulté constitutionnelle.

M. Philippe Latombe. C'est très clairement une belle avancée, qu'il faut saluer, de même qu'il faut saluer cette rédaction qui couvre l'ensemble des champs possibles. Je ne suis pas d'accord avec mon collègue lorsqu'il parle d'atteinte à la propriété. Des indemnités sont prévues, et il s'agit de l'intérêt supérieur des enfants et de la famille. Nous devons aller jusqu'au bout de la démarche et couvrir l'ensemble des possibles, même quand le logement est détenu en intégralité par l'un des deux parents. Je voterai cet amendement.

M. Stéphane Mazars. Je salue cette mesure, qui était attendue par les professionnels et sera très utile en matière de contentieux devant le JAF en cas de séparation de couples non mariés. Je tiens à préciser qu'il n'y a là aucune atteinte au droit de propriété, puisque c'est la jouissance du bien commun qui est attribuée à l'un ou l'autre des concubins qui se séparent. La même mesure s'applique aux couples mariés propriétaires d'un bien en communauté et qui, dans le cadre de l'ordonnance de non-conciliation aujourd'hui, et demain d'une ordonnance prise par le juge de la mise en état, verraient la jouissance du domicile attribuée à l'un ou l'autre des époux, moyennant le versement d'une indemnité d'occupation au moment où est réglé le sort du bien commun, qu'il soit en indivision ou en communauté.

Mme Maina Sage. Je voudrais également soutenir cet amendement, en rappelant qu'il porte sur une disposition provisoire d'une durée maximale de six mois et que, si le bien n'est pas en indivision, ce délai ne peut être prorogé. Nous soutiendrons cette mesure qui comble un vide juridique.

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

*Puis elle **adopte** l'article 18 bis **modifié**.*

Après l'article 18 bis

La Commission est saisie de l'amendement CL496 de M. Philippe Latombe.

M. Philippe Latombe. Cet amendement est suivi de trois autres qui s'inscrivent dans une même logique. Il vise à éviter que, lorsqu'un des deux parents n'exerce pas son droit de visite et d'hébergement, il ne puisse pas s'opposer de façon permanente, par le silence ou par une réponse négative, aux sollicitations de l'autre parent chez lequel réside habituellement l'enfant. Avec la mesure que nous proposons, le juge ne serait plus saisi à chacun des événements donnant lieu à une absence de réponse ou à une réponse négative, comme c'est le cas aujourd'hui lorsque les dossiers s'enveniment. On considérerait plutôt que le parent qui ne se soumet pas à l'exercice régulier du droit de visite et d'hébergement commet un acte de délaissement d'enfant mineur. Après une procédure contradictoire susceptible d'appel, le juge pourrait lui retirer l'autorité parentale, ce qui permettrait d'éviter des conflits ultérieurs.

Cette mesure mérite d'être éclairée à la lumière du genre : de nombreux pères n'exercent plus leur droit de visite et d'hébergement, et s'opposent systématiquement, par principe, aux demandes des mères relatives, entre autres exemples, à l'inscription de l'enfant à des activités sportives ou dans des écoles. Il en résulte une impossibilité pour les mères, sauf à saisir le juge, de dispenser une éducation à leur enfant de façon fluide.

La mesure que je propose serait soumise au contrôle du juge, et contradictoire. Elle rappellerait que les parents ne sont pas seulement soumis à des droits, mais aussi à des devoirs.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je comprends le sens de votre amendement, cher collègue, mais il me semble que le principal enjeu est d'assurer, dans les meilleurs délais et conditions possibles, l'effectivité des décisions des juges aux affaires familiales. Les amendements que nous avons votés à l'article 18 répondent en partie à cette préoccupation, grâce à un panel d'outils et à un degré de contrainte croissant, notamment sur le plan financier, à l'encontre d'un parent qui ne remplit pas ses obligations, au détriment de l'intérêt de l'enfant ou de l'autre parent. Je vous propose donc de retirer cet amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je vous remercie, monsieur Latombe, pour votre investissement dans ces sujets. Néanmoins, avant de répondre point par point à chacun de vos amendements, je souhaite souligner que vos propositions ne relèvent pas véritablement du présent texte. Elles pourraient certes s'y rattacher, mais je rappelle qu'il s'agit d'une loi de procédure, non de fond. Les dispositions que vous proposez sur la famille et sur la gestion des difficultés pouvant s'y présenter me sembleraient relever davantage d'un texte qui serait consacré, précisément, à la famille. Je souhaiterais donc que vous retiriez ces amendements, non que j'en méconnaisse l'intérêt, mais parce qu'ils ne semblent pas entrer dans le champ de la loi tel que nous l'avons envisagé.

M. Philippe Latombe. J'entends vos propos, madame la ministre, mais ne les partage pas. L'un des amendements que je soutiens a trait exclusivement à la procédure. Il prévoit des délais et précise la forme de la saisine du juge. Votre argumentation ne me semble donc pas valoir pour l'ensemble de mes quatre amendements, dont le suivant vise simplement à éviter que des conflits ne s'enlisent dans le temps et dans des procédures judiciaires.

J'ajoute, madame la rapporteure, que la question qui se pose ici n'est pas seulement financière. Nous parlons de sujets pour lesquels le juge pourrait se passer de l'accord de l'autre parent dès lors que celui-ci adopte une attitude de refus systématique. Il en va par exemple de l'inscription d'un enfant dans une école, ou encore de la programmation d'opérations chirurgicales non urgentes pour lesquelles la signature des deux parents est

requis – autant de sujets qui ne relèvent aucunement du cadre financier. L'opposition systématique du parent qui n'exerce pas son droit de visite et d'hébergement pose un problème d'engorgement et mobilise les JAF sur un petit nombre de dossiers.

Par ailleurs, je pourrais comprendre que vous considériez que la double domiciliation n'est pas rattachée au texte de loi que vous portez. Cette question a cependant un impact concret pour l'Éducation nationale.

Une fois encore, cet amendement a une portée concrète et procédurale. Il prévoit que le juge puisse prendre une mesure définitive pour éviter des conflits successifs, entraînant une judiciarisation excessive.

Pour toutes ces raisons, je ne retirerai pas cet amendement ni les suivants.

M. Jean Terlier. Notre groupe manifeste une franche opposition, sur le fond, à cet amendement. Dans le dispositif, monsieur Latombe, vous indiquez que « *le parent qui n'exerce pas son autorité parentale et, notamment, l'exercice régulier de son droit de visite et d'hébergement, ou qui n'entretient pas de relations suivies avec son enfant mineur, et ce sans justifier de raison sérieuse, commet un acte de délaissement d'enfant mineur et peut se voir privé de l'exercice de l'autorité parentale* ». Il s'agit là d'un mécanisme très dur et violent, par lequel un parent qui ne remplirait pas ses obligations pour une raison propre, liée à un épisode de sa vie, se verrait retirer l'autorité parentale. Je vous rappelle que le retrait de l'autorité parentale ne peut être prononcé que dans des situations très graves, préjudiciables à l'enfant. Il nous semblerait démesuré que le simple fait de ne pas exercer régulièrement son droit de visite et d'hébergement ait des conséquences aussi graves.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Monsieur le député, je maintiens mes propos selon lesquels les points que vous soulevez portent bel et bien sur le fond. Vous évoquez en effet les questions de l'autorité parentale et de l'inscription à l'école, qui sont essentielles mais se situent en dehors du champ d'application du texte.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL495 de M. Philippe Latombe.

M. Philippe Latombe. Le présent amendement porte uniquement sur la procédure. Il consiste à modifier, dans la première phrase du troisième alinéa de l'article 373-2 du code civil, les mots « et en temps utile » par la mention « d'au moins trois mois ». Dans la phrase suivante, après le mot « statue » seraient insérés les mots « en référé ».

Lorsqu'un des deux parents souhaite changer de domicile et s'éloigner d'une distance telle qu'elle modifie l'exercice de l'autorité parentale, il importe qu'un délai de prévenance permette d'engager des mesures de médiation et de discussion sur les adaptations à apporter à l'exercice de cette autorité. En cas de désaccord, le juge doit pouvoir statuer rapidement – d'où la notion de référé. En effet, la situation de fait contraint le juge dans sa décision. Il s'agit donc d'une mesure touchant non pas au fond mais à la procédure, en ce qu'elle introduit un délai et une modalité de jugement. Cette précision des règles devrait contribuer à pacifier les conflits. Aujourd'hui, peut-être la mention « et en temps utile » revêt-elle une définition jurisprudentielle qui la fait correspondre, aux yeux des avocats, à une période d'environ trois mois. Elle relève néanmoins de l'interprétation du juge. Il est préférable qu'une règle claire s'applique sur l'ensemble du territoire. Je précise que les

situations où se présenteraient des formes de violence ne sont pas ici concernées, puisqu'elles sont exclues de l'article 373-2 du code civil.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. J'émettrai un avis défavorable. Au-delà d'une difficulté de lecture, qui tient peut-être à une question de syntaxe, l'article 373-2 du code civil accorde une certaine souplesse et permet de s'adapter à différentes situations. Le délai de trois mois que vous envisagez, monsieur Latombe, peut être extrêmement long dans certaines situations. La rédaction actuelle, qui ne fixe pas de délai et permet de s'adapter aux situations réelles, me semble plus pertinente.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Une fois encore, il me semble que nous nous engageons ici dans un débat de fond. Les quatre amendements que vous déposez, monsieur le député, forment un tout et soulèvent des questions sur lesquelles nous pourrions travailler et avancer ensemble. Or, tel n'est pas l'objet du projet de loi.

M. Philippe Latombe. Nous essayons, dans ce texte, de proposer des mesures alternatives et de provoquer des solutions pacifiées, faisant appel à la médiation. De ce point de vue, il est important de laisser du temps aux parties. Je comprends que certaines situations puissent mériter un délai inférieur à trois mois. Nous pouvons alors prévoir un mécanisme permettant de saisir le juge pour des raisons d'urgence. En revanche, lorsqu'un des parents s'éloigne en raison d'une mutation ou pour des raisons familiales, il faut laisser le temps de trouver des adaptations. Un délai de trois mois ne me paraît pas exorbitant ; nous pourrions toutefois en discuter. L'objectif est de poser des règles pour éviter que les situations ne se surjudicialisent.

Madame la ministre, je serais heureux que la perspective que vous évoquez se présente, et que nous puissions intégrer l'ensemble des éléments que je porte dans un texte. Aujourd'hui, malheureusement, cette perspective ne se dessine pas. Nous assistons à un engorgement très important des affaires portées devant les juges des affaires familiales, en raison de la surjudicialisation de certains conflits. À Nantes par exemple, cas emblématique, la durée d'accès au juge dépasse douze ou dix-huit mois. Dans des situations où l'un des parents déménage et s'éloigne, il faut pouvoir rendre un jugement beaucoup plus vite. Ces amendements sont une façon d'y contribuer, à un coût modéré et sans nécessiter d'accroître le nombre de juges. Nos propositions visent à trouver des solutions de pacification, de simplification et d'amélioration, à clarifier les règles et à favoriser la tenue de discussions entre les parents. Ces amendements ne résoudre pas tous les problèmes, mais apportent modestement leur pierre. Je ne retirerai donc pas le présent amendement.

M. Stéphane Mazars. Monsieur Latombe, vous évoquez de véritables problèmes qui gâchent la vie des parents qui se séparent, mettent souvent en difficulté les enfants et agacent les praticiens, lesquels doivent gérer des sujets qui dépassent le périmètre du droit : retards lors du retour chez le père, trousseau non restitué le lundi matin, retard de paiement de la pension alimentaire, non-respect du délai de prévenance en cas de déménagement... Toutes ces questions se posent de manière concrète à des milliers de couples séparés, qui continuent ce faisant de régler leurs comptes.

Je ne crois pas que le présent projet de loi soit le véhicule législatif adapté pour traiter les problèmes importants que vous soulevez. Je pense en revanche que nombre de ces problèmes peuvent se résoudre par la médiation. Notre texte consacre justement cette dernière. La médiation peut permettre de pacifier des situations après une séparation. Parfois,

cependant, l'intervention d'un juge est nécessaire. Les ajustements que vous préconisez à travers vos amendements méritent d'être intégrés dans une réflexion globale sur les possibilités d'intervention du juge après une médiation qui aurait échoué. Ces sujets méritent une réflexion de fond. Je vous invite à vous rapprocher de notre groupe pour en discuter dans les mois à venir.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL497 de M. Philippe Latombe.

M. Philippe Latombe. Je retire cet amendement. Je concède en effet qu'il s'agit d'un amendement de fond.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CL494 de M. Philippe Latombe.

M. Philippe Latombe. Cet amendement reprend le texte d'une proposition de loi adoptée l'an dernier par notre Commission, disposant que la résidence de l'enfant est fixée au domicile de chacun des parents. De véritables difficultés se posent aujourd'hui, pour lesquelles l'Éducation nationale nous a d'ailleurs alertés.

Les enfants ont actuellement une domiciliation unique. Or, pour pouvoir exercer pleinement leur autorité parentale, les deux parents doivent être destinataires des informations concernant leur enfant. Aujourd'hui, le fonctionnement de l'administration, notamment de l'Éducation nationale, ne le permet pas. Le logiciel Affelnet de cette dernière ne considère ainsi qu'un seul domicile pour les formalités d'affectation des enfants. En découlent des problèmes liés à la carte scolaire, ou encore à la transmission des informations scolaires : bulletins, notifications d'absences... Des accès indirects à ces informations sont certes possibles par l'intermédiaire de plateformes nécessitant une connexion volontaire. En revanche, les bulletins de notes ne sont pas transmis directement aux deux parents, par exemple.

Cet amendement vise à considérer que l'enfant est domicilié chez ses deux parents. Cette mesure permettrait d'éviter un certain nombre de conflits liés à une absence de communication entre les parents.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Comme vous l'avez précisé, monsieur Latombe, ces dispositions font l'objet d'une proposition de loi que vous avez déposée, et dont nous avons déjà partiellement – et longuement – débattu. Je vous renvoie donc à cette proposition de loi.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Le Gouvernement a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur cette rédaction qui n'impose pas une résidence alternée égalitaire, mais qui consacre un principe symbolique de double domiciliation d'un enfant dont les parents vivent séparés. Je ne suis aucunement opposée à une mesure de ce type, mais elle ne correspond pas à l'objet du texte. Je ne souhaite donc pas qu'elle y soit ajoutée.

Mme Maina Sage. Peut-être pouvons-nous y voir un amendement d'appel. Je rappelle que la proposition de loi déposée par notre collègue a été renvoyée à la commission des Lois, et qu'elle n'a jamais été réexaminée.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Cette proposition a été examinée dans l'hémicycle, mais cet examen ne s'est pas achevé. Dans mon souvenir, il n'y avait pas eu de renvoi en commission. Le MODEM devrait donc réinscrire ce texte dans sa « niche » s'il souhaite que son examen se poursuive.

Mme Maina Sage. Il s'agit bien d'une forme de renvoi en commission – ou, en tout cas, de « renvoi en niche ».

Un couple sur trois se sépare, dont la moitié a des enfants. Un million et demi d'enfants sont donc concernés. Dans bien des cas, la réponse apportée par la justice convient à la plupart des parents. Mais lorsque des conflits se présentent, les pères sont souvent lésés. À terme, 20 % à 25 % des enfants ne voient plus leur père.

J'aimerais profiter de cet amendement, madame la ministre, pour vous demander que nous puissions évoquer ce sujet sur le fond. Une perspective est-elle ouverte en ce sens ? Envisagez-vous de porter un prochain projet de loi sur la famille ? Si les questions que nous soulevons ne sont pas l'objet du présent texte, il faudrait malgré tout que nous puissions y répondre assez rapidement. De nombreux parents sont concernés et attendent des évolutions.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je vous rappelle que le Gouvernement et la Chancellerie avaient exprimé une position favorable à la proposition de loi telle qu'elle avait été déposée.

M. Philippe Latombe. Je ne retirerai pas l'amendement, car cette question de domiciliation a un impact très important sur les conflits parentaux au quotidien. Le texte que nous étudions depuis quelques jours vise à éviter que ces conflits n'éclatent, en les traitant en amont par d'autres mesures. Le partage de l'information permet, dans certains cas, de régler des difficultés avant qu'elles ne s'enveniment. Nous en reparlerons probablement au sujet des majeurs protégés. Aujourd'hui, la domiciliation de l'enfant chez l'un des parents n'assure pas le même niveau d'information des deux parents, et ne leur offre pas la même possibilité d'exercer leur autorité parentale – laquelle est pourtant partagée. Elle génère de surcroît des conflits. J'entends, madame la présidente, que vous me renvoyiez à la proposition de loi et invitiez le MODEM à la réinscrire dans sa niche. Au-delà, ce qui m'intéresse est que nous avancions concrètement vers une pacification des situations familiales. Je n'évoque ici qu'une double domiciliation administrative de l'enfant permettant à chacun des parents d'être destinataire des informations relatives à l'éducation et à la santé de celui-ci. Je n'entre pas ici dans la question de la résidence alternée.

M. François Ruffin. Il est agréable de voir un député habité par son sujet et passionné. Malheureusement, cela se produit trop rarement. Je salue l'effort fourni par M. Latombe pour réintroduire son projet par tout moyen possible. J'espère que cela permettra, à terme, de démontrer que des sujets peuvent être portés par les parlementaires et aboutir effectivement.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL578 de Mme Elodie Jacquier-Laforge.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Cet amendement fait suite à l'appel lancé par une trentaine de personnalités contre la maltraitance familiale, avançant de nombreuses

propositions, relatives notamment à la violence de la procédure pénale et au suivi sanitaire des enfants.

Je rappelle que 67 000 viols de mineurs sont recensés chaque année – soit près de vingt par jour –, représentant 44 % des viols commis dans notre pays. La moitié des victimes de viols et d'agressions sexuelles a moins de 12 ans, et seuls 2 % des cas donnent lieu à une condamnation.

Madame la ministre, vous vous êtes déclarée, hier, favorable à l'évaluation globale du système. Par cet amendement, je propose que, dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, un bilan soit établi de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, ainsi que de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Je propose également qu'un rapport d'évaluation sur la protection de l'enfance soit remis au Parlement tous les trois ans. Outre le volet législatif, nos missions recouvrent en effet l'évaluation des politiques publiques. À cet égard, il serait important que nous disposions d'un état des lieux régulier qui nous permette d'évaluer les dispositifs et, le cas échéant, de les adapter ou d'en créer de nouveaux.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je salue votre proposition, madame Jacquier-Laforge, et vous informe qu'un rapport sur ce sujet a été remis en février 2017 à la précédente ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, Mme Laurence Rossignol. Par cohérence avec les réponses formulées hier à des demandes de même nature, je vous renvoie à Mme la présidente de la commission des Lois, de sorte que de tels rapports soient confiés à des parlementaires.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Sur le fond, cette politique publique mérite une évaluation et, sans doute, de nouvelles mesures. Un très grand nombre de rapports existent sur ce sujet. L'Observatoire national de la protection de l'enfance – qui s'intitulait, lors de sa création en 2004, Observatoire de l'enfance en danger – a pour mission de présenter chaque année un rapport au Gouvernement et au Parlement. Ce rapport comporte des données chiffrées relatives aux mineurs pris en charge, ainsi qu'une analyse qualitative du dispositif de protection de l'enfance. En outre, le Conseil national de la protection de l'enfance, créé en 2016, représente l'ensemble des acteurs de l'État, des collectivités et du secteur associatif, et compte deux parlementaires parmi ses personnalités qualifiées. Il publie chaque année un rapport rappelant les avis rendus au Gouvernement.

Nous travaillons actuellement avec Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, à l'élaboration d'une stratégie nationale de protection de l'enfance, qui sera prochainement rendue publique. Nous verrons, dans ce cadre, comment nous pourrions fournir d'autres données susceptibles d'être utiles au Parlement.

En conséquence, j'estime que nous disposons de suffisamment de données partagées et analysées, et qu'il n'est pas nécessaire de leur ajouter un nouveau rapport.

Comme vous le soulignez, madame Jacquier-Laforge, j'ai affirmé hier que j'étais favorable à l'évaluation de nos politiques publiques. Je faisais référence au texte que je porte actuellement et aux dispositions qu'il prévoit. Une telle évaluation a été prévue dans l'article 1^{er} *ter* qui a été adopté.

M. Erwan Balanant. Cette question de la protection de l'enfance nous semble extrêmement importante. Elle dépasse évidemment le cadre de la famille. C'est un sujet vaste.

En cette journée contre le harcèlement scolaire, envisager de protéger les enfants, c'est aussi s'interroger sur ce type de harcèlement. Toutes les questions relatives à l'enfance maltraitée, aux difficultés que peut rencontrer l'enfant dans le milieu scolaire ou encore aux violences commises par les mineurs et à leur encontre sont liées. Ces sujets sont complètement corrélés. Le grand nombre de rapports illustre peut-être l'impuissance des dispositifs qui existent aujourd'hui dans ce domaine. À cet égard, je pense qu'Élodie Jacquier-Laforge a pleinement raison de continuer à mener une réflexion extrêmement poussée sur ces questions. Des enfants maltraités ne peuvent pas devenir des adultes heureux et, souvent, on le sait, ils deviennent des adultes qui, à un moment donné, maltraitent. Avançons sur ce sujet. Le groupe MODEM – comme tous les autres sans doute – est disposé à travailler avec vous, madame la ministre, ainsi qu'avec Mme Buzyn.

M. Philippe Latombe. Au-delà de ce qui a été dit par mon collègue, ce sont la multiplicité et l'éparpillement des informations qui nous incitent à déposer cet amendement. Le sujet manque de structure et de vision d'ensemble. Nous avons besoin de vous – le travail ne saurait être uniquement parlementaire – car nombre d'informations proviennent du Gouvernement et de différentes sources. Nous avons besoin d'un rapport structuré, qui agrège les informations venant des différents ministères concernés.

La Commission rejette l'amendement.

La séance est suspendue quelques instants.

Chapitre III

Concilier la publicité des décisions de justice et le droit au respect de la vie privée

Article 19 (art. L. 10, L. 751-1 [nouveau] et L. 751-2 [nouveau] du code de justice administrative, L. 111-11-1 à L. 111-11-4 [nouveaux] et L. 111-13 du code de l'organisation judiciaire, 11-1 à 11-3 de la loi n° 72-626 du 5 juillet 1972 instituant un juge de l'exécution et relative à la réforme de la procédure civile et 8 et 9 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) : *Encadrement et harmonisation des régimes de diffusion des décisions de justice*

La Commission adopte l'amendement de cohérence CL910 de la rapporteure.

Elle examine ensuite l'amendement CL911 de la rapporteure.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Le présent amendement propose de déplacer les règles relatives à l'*open data* des décisions de justice administrative au sein des dispositions liminaires du code de justice administrative, compte tenu de l'importance de ces règles et par parallélisme avec le choix opéré pour le code de l'organisation judiciaire. Ce faisant, elles figureraient dans les principes généraux.

Mme Paula Forteza. Je voudrais soutenir l'amendement de Mme la rapporteure, car le mien, qui vient après, tombera s'il est adopté. Je soutiens l'idée selon laquelle la publicité des décisions de justice doit être considérée comme un principe fondamental et ne doit donc pas être mise de côté, parmi les dispositions techniques.

Je rappelle également que lorsque nous avons traité ce sujet dans le cadre de la loi sur la protection des données personnelles, Mme la garde des Sceaux a précisé que cette question était à la confluence de plusieurs principes fondamentaux de notre droit – la publicité

des décisions de justice, la protection des données personnelles, la protection de la vie privée des justiciables. C'est donc bien à ce niveau qu'il faut la traiter et la mettre en œuvre.

M. Philippe Latombe. Je n'ai pas déposé d'amendement, car ceux qui sont proposés vont dans le bon sens. Je soutiens l'*open data* des décisions de justice, qui est extrêmement important. Nous en avons discuté à propos du règlement général sur la protection des données, comme cela a été rappelé par Mme Forteza à l'instant. C'est ce qui fait que nous sommes une démocratie et que nous avons un système judiciaire dans lequel nous pouvons avoir confiance – même si certains disent en douter de temps en temps. C'est ce système qui nous caractérise. Il est très important. Il faut donc absolument que nous poursuivions dans la voie de l'*open data* des décisions judiciaires, avec tous les garde-fous que nous avons évoqués – l'anonymisation des noms, notamment –, qui permettent la transparence des décisions de justice.

La Commission adopte l'amendement CL911.

En conséquence, les amendements CL718, CL719, CL721 et CL722 de Mme Paula Forteza tombent.

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL913 de la rapporteure.

Puis elle examine l'amendement CL912 de la rapporteure.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Cet amendement vise à supprimer toute référence à l'authenticité des décisions mises à disposition du public – notion dont la portée juridique va au-delà de ce qui a lieu d'être dans le domaine de l'*open data*, et qui n'est donc pas pertinente en la matière.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement CL912.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL914 de la rapporteure et CL720 de Mme Paula Forteza.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Cet amendement vise à organiser les conditions de publicité des informations et des noms relatifs aux personnes mentionnées dans les décisions de justice.

Lorsque l'article 19 a été débattu au Sénat, des conditions que je considère comme inopérantes ont été ajoutées par nos collègues sénateurs pour prévenir « *tout risque de ré-identification* » et « *tout risque, direct ou indirect, d'atteinte à la liberté d'appréciation des magistrats et à l'impartialité des juridictions* ». La rédaction proposée par les sénateurs, si elle se veut extrêmement protectrice, est à mon sens inopérante non seulement parce qu'il s'agit d'une réidentification – ce qui conduirait à effacer y compris des faits essentiels à la compréhension de la décision –, mais aussi parce que la notion de « *risque d'atteinte à la liberté d'appréciation des magistrats et à l'impartialité des juridictions* » me semble présenter des difficultés.

Je vous propose donc une rédaction et un mécanisme qui s'appuient sur la proposition contenue dans l'amendement de Mme Forteza. Il s'agit, tout d'abord, d'occulter pour les personnes physiques mentionnées dans le jugement, lorsqu'elles sont parties ou tiers,

les informations précises que sont leurs noms et prénoms. Il s'agit ensuite d'occulter, lorsque le risque existe, les informations qui pourraient porter atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée de ces personnes physiques ainsi que des magistrats ou fonctionnaires de greffe.

Il y aurait donc deux niveaux : l'occultation des noms et prénoms pour les parties et tiers et, lorsqu'il y a un risque d'atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée, l'occultation des autres éléments d'identification de ces personnes, des magistrats et des fonctionnaires de greffe.

Mme Paula Forteza. Je salue le travail de notre rapporteure, qui a essayé de trouver un compromis entre la proposition du Sénat, celle du Gouvernement et la mienne. Je voudrais tout de même préciser les équilibres généraux du dispositif que je propose. Je pense qu'il faudrait pouvoir donner une publicité complète à tous les noms des magistrats et des juges. Ceux-ci, en effet, lorsqu'ils rendent leur jugement, le font au nom du peuple français. Il faut donc pouvoir séparer leur activité professionnelle de leur activité personnelle.

Cet amendement fait suite à une recommandation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), qui considère que les seules données à occulter sont les noms et prénoms des parties et des témoins.

Nous avons entendu les préoccupations des juges et des magistrats. Je crois que ce qui pose problème n'est pas la publicité des noms, mais la réutilisation qui peut en être faite, par exemple dans le cadre de *ranking* – classement – ou d'élaboration de profils de juges selon le type de décision qu'ils rendent, avec un risque de *forum shopping*, démarche par laquelle les justiciables noteraient juges et magistrats. Je propose donc, dans un amendement qui vient plus tard, la publicité complète des noms des magistrats et des juges, mais assortie de l'impossibilité de réutiliser ces données dans des traitements automatisés.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. C'est une réforme importante que celle dont nous discutons là, puisque c'est, d'une part, le basculement dans une nouvelle ère – celle du numérique, avec ce qu'elle signifie en termes de progrès formidable d'accès à la jurisprudence – et, d'autre part, un moyen de rétablir ou de renforcer la confiance que les citoyens peuvent porter à la justice, en assurant un accès partagé et élargi aux décisions de justice.

Évidemment, des interrogations demeurent. Vous les avez dites l'une et l'autre avec des termes différents. Nous voyons bien les avantages de l'*open data* des décisions de justice, qui sont de la confiance et de la transparence, mais les risques qui peuvent en découler sont également très clairs. Ils résultent notamment des analyses qui seraient faites de ces jurisprudences, d'une forme de justice prédictive, de ce dont parlait Mme Paula Forteza : le *forum shopping*, ou encore le classement des magistrats, si je puis m'exprimer ainsi – classement qui pourrait emporter des enjeux économiques importants.

De très nombreux travaux ont été effectués sur ce sujet. Le professeur Loïc Cadiet m'a remis un rapport il y a quelques mois. Le Gouvernement a cherché, également grâce à vos apports, un équilibre entre la transparence et la publicité, d'une part, pour les raisons que je disais précédemment, mais aussi la protection des personnes physiques, qu'il s'agisse des parties, des tiers ou des magistrats et des personnels de la justice. L'équilibre a été, je crois, trouvé sur la base de deux principes, qui concerneront des acteurs différents. Pour les acteurs du droit, c'est le principe de la publicité, avec toutefois des exceptions, circonscrites aux risques d'atteintes à la vie privée ou à la sécurité de ces personnes. Dans ce cas,

l'anonymisation sera possible. Cela vaut pour les magistrats, pour les greffiers, etc. Pour les parties et pour les tiers, le principe en vigueur sera, au contraire, celui de l'anonymisation. En effet, le souci de protection de la vie privée doit être systématique. Elle cédera lorsque des copies papier seront remises aux personnes concernées, où leur nom pourra apparaître.

Telle est, globalement, l'économie des amendements que vous avez proposés. L'enjeu est pour nous extrêmement important, à la fois en termes de souveraineté – on ne peut pas laisser partir dans l'*open data* l'ensemble de nos décisions de justice sans réfléchir aux conséquences – et d'attractivité du droit français. C'est parce que nos politiques jurisprudentielles seront connues que l'attractivité du droit français – qui n'est pas un élément mineur – sera renforcée.

J'émetts donc un avis favorable à l'amendement CL914.

M. Raphaël Schellenberger. Nous avons, encore une fois, un débat très important, qui traverse, qui plus est, les clivages politiques. C'est la question même de la vision de notre système juridique qui est posée.

Le point d'équilibre proposé est intéressant, mais insuffisamment prudent à mon sens. Je préférerais une démarche d'ouverture progressive – en testant et en relevant pas à pas les risques qui peuvent être encourus. La solution qui consiste à affirmer que la règle est la publicité mais que l'on en interdit l'usage dans un traitement de masse ne me semble pas suffisamment protectrice. Permettre tout en interdisant, c'est en fin de compte permettre techniquement. Or, à partir du moment où les noms sont là, l'informatique rend presque tout techniquement faisable. Permettre que les données soient publiées en interdisant leur traitement ne me semble pas réaliste.

Je partage, intellectuellement parlant, les objectifs d'équilibre de notre système juridique. Il doit y avoir publicité, mais la publicité au moyen d'un document papier que l'on va chercher au greffe n'est pas la même chose que la publicité *via* une masse de données disponibles pour un traitement. Même s'il s'agit de fichiers que l'on peut imaginer, dans un premier temps, sécurisés, nous savons bien que tout cela ne tient qu'un temps et que l'on trouvera très rapidement de nouvelles techniques informatiques qui permettront leur traitement.

S'agissant de l'anonymisation des parties et des témoins, nous devons également être très prudents. La tentation du passage à un système de *name and shame* est forte dans notre société. Il ne faudrait pas que, d'une nécessaire publicité de la décision de justice, notre système juridique bascule progressivement vers un modèle à l'anglo-saxonne dont nous ne voulons pas.

M. Philippe Latombe. Ceux qui suivraient nos échanges, le grand public en particulier, pourraient considérer que nous discutons pendant des heures d'un petit sujet. Mais ce sujet est très important, c'est même certainement l'un des plus importants pour les années qui viennent. Nous devons à la fois être transparents et respecter la protection des données, la vie privée des gens, la sécurité des magistrats et des intervenants judiciaires. C'est essentiel. Or nous sommes face à une difficulté qui vient du fait que la technologie évolue beaucoup.

La rédaction proposée par Mme Forteza présente des risques. La technologie évoluant, nous pourrions en effet être dépassés. La rédaction de la rapporteure est plus prudente, plus souple, et se prête à davantage d'évolutions dans les années qui viennent,

puisque'il est écrit : « lorsque la divulgation est de nature à porter atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée, est également occulté tout élément permettant d'identifier les parties ». L'intérêt est de ne pas écrire « le nom », « le prénom » ou « l'adresse », mais « tout élément qui permet d'identifier ». Des profilages dont nous ne connaissons pas les techniques aujourd'hui pourraient en effet se développer dans les années à venir, en permettant par des biais détournés de retrouver les magistrats, de les profiler et de tomber dans ce dont vous avez parlé – et dont, je pense que nous en serons tous d'accord, nous ne voulons absolument pas.

Je soutiens donc la proposition de la rapporteure. Je conçois que Mme Forteza poursuit le même objectif, mais sa rédaction, trop précise, risque de devenir inopérante si les techniques évoluaient dans le temps. Telle est l'inquiétude que l'on peut avoir.

Mme Cécile Untermaier. Il est vrai que c'est une question majeure. Nous avons déjà décidé, en 2015, la publicité des décisions des tribunaux de commerce, mais elle s'avère extrêmement longue à mettre en œuvre. Quel dispositif mettez-vous en place pour parvenir à cet *open data* ?

Par ailleurs, quel contrôle envisagez-vous ? Qui contrôlera, en particulier, la circonstance du risque d'atteinte à la sécurité ou à la vie privée ? Qui en décidera ?

Sur le nom des magistrats et le lieu de jugement, il est vrai que la copie papier doit évidemment comporter toutes les informations. Nous en sommes tous d'accord. Mais je crois aussi qu'il faut que nous essayions d'aller au plus loin. Je comprends la crainte qui a été exprimée : sommes-nous en mesure de contrôler à la fois les excès, la répétition, l'utilisation qui pourrait être faite de ces noms ? Si la réponse est non, nous ne pouvons évidemment pas les envisager. C'est plutôt une question technique car, s'agissant de l'objectif lui-même, je ne vois pas au nom de quelle philosophie on devrait ne pas dire que tel magistrat a rendu tel jugement. Les magistrats sont responsables de leur jugement, et la transparence est tout à fait salubre. Nous sommes encore dans les balbutiements, mais l'orientation proposée par Mme Paula Forteza me paraît tout à fait pertinente.

Enfin, est-il envisagé aussi d'appliquer l'*open data* aux conclusions des rapporteurs publics devant les juridictions administratives, qui sont une mine de renseignements pour la jurisprudence ?

M. Jean-Michel Mis. Nous devons nous poser la question du droit à l'oubli, qui est reconnu. Nous sommes, pour l'instant, dans une phase intermédiaire, celle de la numérisation de documents papier. Mais dès lors que la technologie aura évolué, nous disposerons de décisions de justice dématérialisées « natives ». Dans cette perspective, nous devons vraiment nous interroger d'un point de vue philosophique sur l'usage qui sera fait des données. L'aspect nominatif des choses doit être pris en compte si l'on ne veut pas qu'un jour, avec la puissance des moteurs de recherche et l'intelligence artificielle, on parvienne à compiler des données sur des durées très excessives au regard de certaines condamnations.

M. Ugo Bernalicis. Il aurait été préférable de tenir une discussion commune avec nos amendements CL79 et CL80, car ils vont probablement tomber, l'adoption du présent amendement modifiant de fond en comble l'alinéa 5. Cela étant, je partage ce qui a été dit par ma collègue Cécile Untermaier sur les enjeux. Nous proposons, pour notre part, de restreindre aux seules personnes physiques la possibilité de ne pas faire apparaître les noms et prénoms, en lien avec le secret des affaires – qui fera sans doute l'objet d'une discussion un peu plus loin.

En revanche, dans la mesure où les magistrats et les greffiers rendent la justice publiquement au nom du peuple, il n'y a pas lieu de faire obstacle à la publicité de leur nom dans leurs décisions, sous réserve des remarques qui ont été exprimées quant à l'utilisation abusive et à la réitération de leur usage pour essayer de « profiler » les juges. À condition que les garanties pour l'empêcher, l'interdire ou le condamner soient suffisantes, je suis plutôt favorable à la publicité la plus large possible.

M Philippe Gosselin. Je souhaite dire quelques mots généraux avec le regard de la CNIL, puisque j'y représente l'Assemblée avec l'une de nos collègues. L'*open data* n'est absolument pas une difficulté en soi. Il n'existe pas d'objection de principe, ni même une philosophie du secret entretenue maladroitement, de façon diffuse ou confuse. Tout le monde a bien en tête cette nécessité de transparence, de même que le levier de développement économique que peut représenter l'appropriation collective – parfois aussi commerciale, c'est évident – des données. Je n'ai pas non plus d'objection particulière à ce qu'une agrégation de données anonymisées permette de dégager des tendances ou des produits pouvant valoir quelque chose sur le marché. Cela ne me pose pas de difficulté philosophique.

Mais je voudrais rappeler, pour éclairer les débats, que deux éléments sont mis en avant par la CNIL, laquelle a plutôt une position assez en pointe sur le plan européen : le respect de la vie privée et la protection des données personnelles permettant l'identification – avec deux notions clés : la finalité et la proportionnalité. Je partage, par le biais de la proportionnalité, le souci de prudence dont nous devons faire preuve. Je sais avec quelle conviction Mme Paula Forteza défend ces sujets – nous nous retrouvons d'ailleurs souvent sur la même longueur d'onde. J'aurais peut-être la main un peu plus tremblante sur l'immédiateté des choses, considérant que nous ne maîtrisons pas encore totalement l'ensemble, sur le plan pratique comme sur le plan technologique, et que nous ne maîtrisons peut-être pas nécessairement non plus l'objectif vers lequel nous souhaitons précisément tendre. Nous sommes d'accord sur l'objectif global d'ouverture, mais ne nous laissons pas entraîner trop rapidement. Ce sont ces cliquets ou ces marches successives qui, peut-être, nous permettront d'avancer.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Les différentes prises de parole me confortent dans ma volonté de trouver un équilibre sur un sujet qui, comme l'indiquait M. Schellenberger, n'est absolument pas partisan. Une bonne publicité des décisions doit être suffisamment encadrée et permettre à tous d'accéder aux décisions de justice dans les mêmes conditions.

L'enjeu est réel concernant les parties et tiers nommés dans les décisions. Le risque de *name and shame* que vous avez identifié est contré par mon amendement, qui propose une occultation systématique des noms et prénoms des personnes. Pour répondre à M. Bernalicis, je précise que seules seraient concernées les personnes physiques et non les personnes morales. Ainsi, l'amendement qu'il envisageait de défendre me semble satisfait.

En ce qui concerne les magistrats, je partage ses propos et ceux de Mme Forteza. La justice ne se rend pas en secret. Elle est rendue par les magistrats au nom de la République. Ceux-ci ont une responsabilité professionnelle et non pas personnelle lorsqu'ils rendent ces décisions. C'est pourquoi nous ne proposons pas d'occultation systématique de leur nom, mais uniquement lorsqu'il existe un risque d'atteinte à la sécurité ou à la vie privée.

Se pose aussi la question du traitement, car l'*open data* ouvre des possibilités de traitement de masse. C'est un sujet sur lequel il faut continuer à avancer. Mme Forteza a

déposé un amendement relatif à la réutilisation. Je lui demanderai tout à l'heure de bien vouloir le retirer pour que nous puissions le retravailler et le préciser d'ici à la séance. Le dispositif complet doit permettre d'atteindre l'ensemble des objectifs très pertinents qui ont été évoqués. En effet, on permet tout en interdisant. En tout cas, on encadre. C'est le plus important. Ce texte représente une avancée considérable. Je rappelle que la rédaction que je propose part du projet initial du Gouvernement, de la proposition du Sénat et de celles de Mme Forteza. C'est une position d'équilibre, enrichie par l'ensemble des personnes qui ont travaillé sur ce texte. Je ne saurais m'approprier la rédaction complète de cet amendement, pour lequel je n'ai effectué qu'un travail de synthèse.

Mme Paula Forteza. Je voudrais d'abord répondre quant aux inquiétudes nourries par l'*open data*. D'autres pays ont déjà avancé dans ce sens, notamment les États-Unis où l'on observe les nombreux bienfaits du développement de *legaltech*, de moteurs de recherche permettant de mieux naviguer dans la jurisprudence, ou encore d'outils pour les professionnels de justice, pour les justiciables ou pour les chercheurs. Je vous propose de regarder ce qui est fait à Harvard dans le cadre du *Caselaw Access Project*, qui présente des exemples très intéressants de réutilisation des données de justice dans les livres de textes destinés aux universitaires.

Ensuite, la proposition de Mme la rapporteure constitue un point d'équilibre intéressant. J'aurais toutefois une question, dans la suite des propos de Mme Cécile Untermaier. Qui décidera de la balance à tenir entre ces différents principes ? La CNIL propose de préciser très clairement les données qu'il conviendra d'occulter. Cela demandera aux tribunaux un travail d'étude des décisions au cas par cas. Les tribunaux eux-mêmes souhaitent disposer, dans la loi, d'un guide très clair sur les données à occulter ou non. Ainsi, si nous votons la proposition de Mme la rapporteure, il faudra réfléchir à quel type de guide pourrait être mis à disposition des tribunaux pour qu'ils puissent regrouper certains cas qui se ressemblent, pour qu'ils puissent accélérer ce traitement au cas par cas et pour qu'une jurisprudence assez stable puisse s'installer. Peut-être pourrions-nous, pour la séance, retravailler ensemble ce point particulier.

Pour l'heure, je retire mon amendement au profit de celui de Mme la rapporteure.

M. Philippe Gosselin. Le modèle anglo-saxon n'est pas le nôtre, et les États-Unis ne partagent pas notre approche de la protection des données personnelles. Ces questions y sont gérées par la Commission fédérale du commerce – notez cette dimension commerciale – et non par une autorité administrative indépendante.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Madame Untermaier, vous estimez que les juges n'ont pas à redouter la publicité de leurs jugements. Cela peut être vrai, notamment lorsqu'ils statuent collégalement. En revanche, cela peut s'avérer plus délicat lorsqu'ils statuent en tant que juge unique. Ne le mésestimons pas. Je n'affirme pas qu'il convienne d'occulter le nom de tous les juges uniques, mais qu'une réflexion peut être menée dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle, monsieur Bernalicis, il est prévu d'occulter les noms des parties, des tiers et des témoins, c'est-à-dire de toutes les personnes physiques visées dans les décisions.

Madame Untermaier, vous vous interrogez sur la mise en œuvre concrète de ces dispositions. Le système Portalis, que nous sommes en train de retravailler, permettra une remontée vers le portail *open data* de l'intégralité des décisions de justice. Ceci se fera progressivement, en commençant par les décisions de la Cour de cassation – lesquelles sont

déjà publiques – puis en passant aux décisions des cours d’appel, jusqu’à celles de conseils des prud’hommes et des tribunaux de commerce.

Par ailleurs, les conclusions des rapporteurs publics n’entrent pas dans le champ de l’*open data*. En revanche, le Conseil d’État met à disposition du public, gratuitement et promptement, un nombre croissant de conclusions des rapporteurs publics, notamment pour les affaires importantes.

L’amendement CL720 est retiré.

La Commission adopte l’amendement CL914.

En conséquence, les amendements CL79, CL80 et CL724 tombent.

La Commission examine l’amendement CL915 de la rapporteure.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Cet amendement a trait aux restrictions relatives aux demandes de copies physiques des décisions. Il prévoit l’occultation des éléments permettant d’identifier les parties et tiers, s’ils sont de nature à porter atteinte à la sécurité ou à la vie privée de ces personnes ou de leur entourage. En revanche, il n’est pas prévu d’occultation des noms des magistrats dans les copies papier des décisions.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Avis favorable.

La Commission adopte l’amendement CL915.

Elle adopte ensuite l’amendement de cohérence CL916 de la rapporteure.

Puis elle examine l’amendement CL723 de Mme Paula Forteza.

Mme Paula Forteza. Il s’agit de spécifier que les décrets portant sur l’accès aux décisions de justice par voie papier prévoient une possibilité de recours en cas de refus de communication.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je propose un retrait de cet amendement, qui me semble être d’ordre réglementaire.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Nous demandons également le retrait de cet amendement, considérant qu’en l’espèce les voies de recours relèvent plutôt du domaine réglementaire. Il existe déjà des voies de recours de droit commun, à savoir le recours pour excès de pouvoir. En toute hypothèse, qu’il s’agisse de voies de droit commun ou de voies de recours spéciales que nous pourrions envisager, elles relèvent du domaine réglementaire. Je m’engage à ce qu’elles figurent dans les textes réglementaires.

L’amendement CL723 est retiré.

L’amendement CL725 de Mme Paula Forteza est également retiré.

La Commission examine l’amendement CL917 de la rapporteure, qui fait l’objet du sous-amendement CL1087 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Le présent amendement rétablit dans la loi du 5 juillet 1972 les dispositions relatives à la publicité des débats et des décisions en matière civile, qui sont propres à la matière civile et n'ont pas leur place dans le code de l'organisation judiciaire.

Par ailleurs, je vous invite à rétablir la possibilité de déroger à ces règles dans les matières mettant en cause le secret des affaires, en application du texte que nous avons adopté récemment en la matière. Le Sénat l'avait supprimée, au motif que cette question était réglée par la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires. Il convient de renvoyer dans le présent texte aux dispositions de cette loi.

M. Ugo Bernalicis. Je pensais que les amendements que nous avons discutés tout à l'heure, qui prévoyaient l'occultation, dans les décisions de justice, d'éléments susceptibles de porter atteinte à la vie privée, se restreignaient aux seules personnes physiques. Nous souhaitons en effet que les entreprises ne puissent pas se soustraire à la publicité des décisions de justice qui les concernent. Or je constate que, par cohérence avec la loi sur le secret des affaires que vous avez votée et mettez en œuvre, vous souhaitez qu'il puisse ne pas y avoir de débat public lorsqu'il s'agit du secret des affaires. Ceci ne nous paraît pas acceptable. Manifestement, un certain nombre d'entreprises ont la volonté de cacher des éléments qui pourraient pourtant intéresser le public et l'intérêt général. De toute évidence – et nos débats sur le secret des affaires l'ont confirmé –, nous avons une divergence de vues majeure sur cette question.

Je constate que vous assumez qu'il n'y ait pas de publicité des débats en matière de secret des affaires, tandis que nous assumons le contraire. Tel est l'objet de notre sous-amendement.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. J'émetts un avis défavorable à ce sous-amendement. En effet, il s'agit de renvoyer à des dispositions qui ont déjà fait l'objet de débats parlementaires sur le secret des affaires. L'amendement CL917 ne fait que tirer les conséquences de ces dispositions, et maintient par conséquent le droit actuel.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je partage cet avis sur le sous-amendement. La loi a non seulement fait l'objet de débats, mais été adoptée et validée par le Conseil constitutionnel. Il n'est pas ici question de rouvrir le débat sur la loi relative au secret des affaires, mais de procéder à une écriture de coordination.

M. Raphaël Schellenberger. Respectons notre propre travail, et évitons de revenir régulièrement sur des textes que nous venons de voter et qui ne sont pas encore en application. Nous discutons ici d'un texte relatif à notre système de justice. Nous avons tout intérêt à ce qu'une majorité des litiges soit traitée par ce système. Nous défendons une vision du droit et une conception de l'organisation juridique particulières et consubstantielles à la République française.

En cherchant à casser le texte sur le secret des affaires, monsieur Bernalicis, vous voulez organiser la publicité des décisions et, plus encore, un système de honte publique. *In fine*, cela aboutira à une sortie des litiges commerciaux du système juridique, au profit d'un système arbitral. Plutôt que d'avoir défendu notre système et d'avoir porté une vision du droit, vous aurez favorisé une vision à l'anglo-saxonne qui est à l'exact opposé des principes que vous prétendez défendre.

M. Philippe Latombe. Nous estimons que l'amendement de Mme la rapporteure doit être adopté sans sous-amendement. Nous avons décidé d'introduire des exceptions dans le cadre du secret des affaires. Il convient de nous mettre en cohérence avec ces exceptions, dont nous avons déjà débattu et que nous avons adoptées.

M. Alain Turret. Je fais miennes les observations qui viennent d'être faites, mais tiens également à souligner la qualité du système arbitral en droit français. Celui-ci se rapproche certainement du droit anglo-saxon, mais me semble indispensable lorsque les affaires sont importantes.

M. Ugo Bernalicis. L'objectif de ce sous-amendement est de pointer du doigt la conséquence de la loi sur le secret des affaires, qui est de soustraire à la publicité des débats des sujets susceptibles de nourrir l'intérêt général. J'en conclus qu'une grande entreprise faisant l'objet d'un jugement peut se réclamer du secret des affaires et échapper à la honte publique, au *name and shame* auquel ne peut se soustraire un simple justiciable. Cela ne fait qu'attester votre volonté qu'il existe une justice différente pour les puissants et pour le tout-venant.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Nous venons d'organiser un cadre de publicité stipulant que les noms et prénoms des personnes physiques sont occultés dans tous les cas – et non pas dans les seuls cas où se présente un risque d'atteinte à la vie privée. Il est prévu une occultation de tout élément d'identification autre que les noms et prénoms lorsqu'il existe un risque d'atteinte à la vie privée ou à la sécurité. L'occultation systématique des noms et prénoms vaut en matière numérique, mais également lors de remises physiques de décisions au format papier. Vous ne pouvez donc pas affirmer qu'il existe une justice à deux vitesses en la matière.

La Commission rejette le sous-amendement CL1087.

Puis elle adopte l'amendement CL917.

Les amendements CL726 et CL727 de Mme Paula Forteza sont retirés.

La Commission adopte l'article 19 modifié.

Après l'article 19

La Commission est saisie de l'amendement CL46 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Par cet amendement, nous souhaitons moderniser le fonctionnement de la justice et le porter à la hauteur des exigences de notre société démocratique. Nous proposons que les délibérés du Conseil d'État, cour suprême des juridictions de l'ordre administratif, soient publics, ainsi que les votes de chacun des membres de sa formation de jugement.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Cette disposition me semble fortement inspirée des pratiques qui ont cours dans les États anglo-saxons, notamment aux États-Unis, et qui ne correspondent pas à notre conception de la justice. Si nous pouvons favoriser la publicité des décisions de justice – c'est l'objet de l'article 19 du projet de loi –, nous restons attachés au secret des délibérés, dont l'objet principal et historique est d'assurer l'indépendance des juges et l'autorité morale de leurs décisions.

Le secret des délibérés est en effet une garantie de la liberté d'opinion du juge et une condition du respect de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme sur l'indépendance et l'impartialité des juridictions saisies. J'émet donc un avis défavorable.

M. Raphaël Schellenberger. C'est lorsque nous en arrivons aux débats de fond sur la construction des institutions de la République que nous mesurons la supercherie qui est celle de La France insoumise, monsieur Bernalicis. La France et sa République portent une conception du droit et de la justice à laquelle, pour notre part, nous sommes particulièrement attachés. La justice est rendue au nom du peuple français, et non par des juges *intuitu personae*. Les propositions que vous faites, au travers de vos amendements précédents et de celui-ci, défendent une vision intrusive du système juridique et visent à mettre en place un système d'humiliation publique. Elles tendent à instaurer un système à l'anglo-saxonne. Je ne savais pas La France insoumise aussi libérale ! Car c'est bien un système juridique hyperlibéral que vous proposez, alors que le système français doit être fier d'être construit sur le principe de la République et d'accorder une place au peuple français dans les décisions de justice.

M. Alain Tourret. Je profiterai de cet article pour souligner la très grande qualité de la procédure devant le Conseil d'État. Il se trouve que, dans le cadre de la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale, j'ai eu l'occasion de rencontrer le rapporteur, le président de section, la section entière puis toutes les sections du Conseil d'État. J'ai été entendu pendant dix-neuf heures ! Je doute qu'il en eût été de même devant d'autres juridictions... La façon de procéder du Conseil d'État, consistant à établir un rapport puis à voter sur chaque aspect de la proposition ou du litige qui lui est soumis, est absolument exceptionnelle. Nous avons organisé, lors du dernier quinquennat, une réunion avec le Conseil d'État et l'ensemble des responsables intéressés par cette procédure, et la qualité de cette dernière avait été unanimement saluée.

M. Ugo Bernalicis. Si le secret du délibéré – initialement entendu comme les échanges entre magistrats qui s'accordent pour prendre une décision – est un principe général de droit, reconnu depuis 1843 par la Cour de cassation et depuis 1922 par le Conseil d'État, il empêche toutefois le peuple de comprendre pourquoi une telle décision a été effectivement prise. Cela revêt d'autant plus d'importance lorsqu'il s'agit d'un jugement de cour suprême, qui s'impose à toutes les juridictions de première instance et d'appel.

Cette transparence des décisions publiques et la fin du secret du délibéré ont par ailleurs constitué une conquête révolutionnaire, au cœur de la Constitution de la République, par la loi des 16 et 28 septembre 1791 relative à la police de sûreté, la justice criminelle et l'établissement du jury. Je n'ai donc pas le sentiment que ces principes soient « hyperlibéraux », pour reprendre les termes de M. Schellenberger, ni antirépublicains. Le secret du délibéré est d'ailleurs rétabli par la Constitution du 5 fructidor an III. Vous voyez donc dans quelle lignée nous nous inscrivons. Nous estimons que pour les jugements de cour suprême – Conseil constitutionnel, Cour de cassation et Conseil d'État –, il est intéressant de connaître la totalité des échanges et des avis des magistrats.

Mme Alexandra Louis. Je tiens à affirmer l'attachement que nous devons avoir à l'égard du secret du délibéré, afin de préserver l'indépendance des magistrats dans leur prise de décision. Il est essentiel que les magistrats puissent décider en leur âme et conscience, avec tout leur professionnalisme, libres de toute influence et à l'abri des mouvances qui traversent la société. C'est pourquoi il est si important de préserver le secret des délibérés. L'un de vos amendements, monsieur Bernalicis, se réfère aux pratiques ayant cours dans d'autres pays. Je

rappellerai qu'à la Cour européenne des droits de l'homme, le secret du délibéré est préservé. Préserver l'indépendance de la justice, c'est aussi préserver l'État de droit. C'est bien dans cet esprit qu'a été institué le secret des délibérés. Il serait inquiétant que nous nous dirigions vers une remise en cause progressive de ce secret. Nous risquerions, demain, d'exposer des juges et d'altérer la qualité de la justice. Or, il est essentiel de préserver celle-ci dans un État de droit.

Mme Alice Thourot. La disposition proposée par M. Bernalicis serait parfaitement inapplicable. En effet, comment imposer une publicité pour un débat se déroulant à huis clos ? Je ne vois pas comment une telle mesure pourrait être mise en œuvre.

M. Alain Tourret. Pour assurer un véritable secret du délibéré, il faut permettre les opinions dissidentes. Nous avons interrogé le président Fabius sur ce sujet. Une position négative prévaut pour le moment à cet égard. Ce serait pourtant un grand progrès en matière de transparence que de permettre aux magistrats de rompre avec le secret pour exprimer une opinion dissidente.

La Commission rejette l'amendement CL46.

Elle examine ensuite l'amendement CL47 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement propose que tout membre du Conseil d'État ayant pris part à l'examen d'une affaire ait le droit de joindre à la décision soit l'exposé de son opinion séparée, concordante ou dissidente, soit une simple déclaration de dissentiment.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Il s'agit, là encore, d'une conception très anglo-saxonne des débats dans les cours suprêmes, que nous ne partageons pas en France. En conséquence, j'émet un avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis.

La Commission rejette l'amendement CL47.

Elle examine ensuite l'amendement CL44 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement est motivé par la même philosophie que l'amendement CL46, au sujet cette fois de la Cour de cassation.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis également défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis.

La Commission rejette l'amendement CL44.

Puis elle en vient à l'amendement CL45 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement, comme l'amendement CL47, porte sur la possibilité pour les membres de la Cour de cassation de publier des opinions séparées, concordantes ou dissidentes.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis.

La Commission rejette l'amendement CL45.

Elle examine ensuite l'amendement CL500 de Mme Alice Thourot.

Mme Alice Thourot. Cet amendement a vocation à appeler votre attention sur l'impérieuse nécessité, au-delà de l'anonymisation, de publier autant de décisions que possible des juridictions de première instance et d'appel. Il s'agit ainsi d'éviter une rupture d'égalité entre les citoyens relevant de juridictions territorialement différentes, dont les montants des condamnations peuvent varier d'un à trois, voire d'un à dix. J'évoque ici en particulier les conseils de prud'hommes.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Cet amendement est satisfait par les dispositions que nous avons votées à l'article 19, prévoyant, pour tous les degrés de juridiction, une mise à disposition du public de l'ensemble des décisions. Je vous demanderai par conséquent de bien vouloir retirer cet amendement.

L'amendement CL500 est retiré.

Avant l'article 19 bis

La Commission examine l'amendement CL18 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Par cet amendement, nous proposons la présence de magistrats professionnels dans les tribunaux de commerce. Cette proposition figurait d'ailleurs dans un rapport relatif au rôle de la justice en matière commerciale présenté en 2013 par Mme Untermaier et M. Bonnot. Une telle mesure permettrait de confronter les points de vue du juriste et du commerçant, non seulement lors de l'audience mais aussi lors du délibéré.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Sur toutes les dispositions qui concernent le tribunal de commerce, je considère que les juridictions consulaires présentent une spécificité qui ne fait pas l'objet de demandes particulières de la part des justiciables. Cela ne justifie donc pas une révision du système, en tout cas, pas dans les conditions de ce projet de loi.

Je propose par conséquent d'écarter de ce projet de loi toutes les dispositions relatives aux juridictions consulaires. Elles n'étaient d'ailleurs pas prévues par le projet de loi initial mais ont été ajoutées par le Sénat lors des débats, sans que les éléments d'évaluation et d'étude nécessaires aient été produits. J'émet donc un avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. La loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a déjà réformé de manière importante les juridictions commerciales. À cette occasion, la mise en place de l'échevinage a été écartée. Il ne me semble pas judicieux de revenir sur ce sujet.

En revanche, l'idée d'accentuer la confrontation des approches entre magistrats professionnels et juges consulaires, telle que l'avait défendue Mme Untermaier, me paraît assez intéressante. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la réforme des juridictions commerciales a renforcé la formation des juges consulaires dans les domaines de spécialité, tels que le droit des entreprises en difficulté. Dans ce cadre, des contacts s'établissent entre les juges consulaires et les magistrats professionnels. Lors des audiences, la présence du parquet permet également de confronter le point de vue de ces parties. C'est déjà un premier pas. En

revanche, si nous allions plus loin dans la mixité, nous risquerions de déresponsabiliser et de démotiver les juges consulaires. Je ne souhaite pas que nous nous engagions dans cette voie.

M. Philippe Latombe. Le principe d'introduire des magistrats professionnels dans les tribunaux mérite d'être inscrit dans une réflexion plus large. Ainsi, madame la ministre, pensez-vous qu'il soit envisageable d'extraire du ressort des tribunaux de grande instance l'activité qui relève des matières agricoles d'une part, des sociétés civiles immobilières d'autre part, afin de les envoyer vers un tribunal de commerce élargi, que l'on pourrait appeler « tribunal des affaires économiques » ? Cela permettrait de dégager du temps dans les TGI.

La justice commerciale aura besoin d'un texte plus large pour évoquer ce type de questions. Dans les mois ou années à venir, un texte sera-t-il proposé en ce sens ? Il s'avère en effet que des évolutions seraient possibles non seulement dans le périmètre de ces tribunaux, mais encore dans leur façon de s'organiser – notamment avec les auxiliaires judiciaires que peuvent être les mandataires et les administrateurs. Madame la ministre, quelle est votre trajectoire en la matière ?

M. Jean Terlier. La réflexion de Philippe Latombe me paraît intéressante. Peut-être pourrions-nous travailler ensemble sur l'idée de créer un tribunal des affaires économiques. À titre d'exemple, une fusion des tribunaux de commerce et des tribunaux paritaires des baux ruraux pourrait être pertinente. Ces sujets méritent d'être approfondis.

Quant à la proposition d'introduire des magistrats professionnels dans les tribunaux de commerce, elle pourrait sous-entendre que la justice n'y est aussi bien rendue que dans des tribunaux constitués uniquement de juges professionnels. Or, le taux de réformation devant les cours d'appel des jugements rendus par les tribunaux de commerce est très correct. Si des propositions peuvent être faites en ce sens, nous devons prendre garde aux sous-entendus qu'elles pourraient véhiculer.

M. Raphaël Schellenberger. La réflexion est intéressante, mais je n'ai pas l'impression qu'elle entre dans l'ambition de cette loi. Pour autant, sur ces questions d'échevinage, je vous invite à venir faire un tour en Alsace Moselle où le système commercial est construit autour de cette notion. L'histoire de cette construction est celle d'une itération progressive du droit allemand par le droit français et du droit français par le droit allemand. Regarder ce qui se passe autour de nous sur ces questions, avec une vision partagée du droit à l'échelle européenne, peut être intéressant pour faire évoluer ce système et pour garder présent à l'esprit que le droit commercial reste un outil du commerce. Aujourd'hui, le commerce étant européen, nous devons construire un droit commercial et un outil de ce droit à l'échelle européenne.

M. Alain Tourret. Puisque l'on fait référence à la loi « Macron » dont j'étais l'un des rapporteurs, je voudrais formuler quelques observations. La première est que ces tribunaux ne veulent à aucun prix de la présence d'un juge professionnel parmi eux. C'est un fait. Ce serait une rupture que de s'orienter directement vers l'échevinage.

Ma deuxième observation est que la qualité des magistrats non professionnels est indubitable, en particulier dans les tribunaux de commerce. Je vous invite à étudier la rédaction de leurs jugements, en particulier dans la région parisienne. Elle est d'une qualité remarquable.

Ma troisième observation s'adresse à Mme la garde des Sceaux et concerne le problème de la présence du parquet. Nous souffrons cruellement de l'absence de la présence du parquet, en particulier devant les cours d'appel et les conseils de prud'hommes. Je me souviens avoir plaidé des affaires qui portaient sur des dizaines de millions d'euros, pour ne pas dire des centaines, et avoir demandé à plusieurs reprises au président de la cour d'intervenir pour que le parquet soit là. Je ne l'ai jamais vu ! Je dis bien : jamais. Or cela portait sur des sommes extrêmement importantes et sur des intérêts extrêmement importants sur tout le territoire français. Il faut vraiment demander que le parquet soit là le plus souvent possible. Certes, il l'est devant les tribunaux de commerce lorsqu'il y a des demandes de redressement judiciaire. Mais, à tous les autres instants, il est absent.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Concernant la remarque sur la direction et le sens, j'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer devant les présidents des tribunaux de commerce et de préciser que, sur le plan de la réflexion, je n'étais pas du tout défavorable à l'idée d'aller vers un tribunal des affaires économiques. Mais je sais très bien que les marches pour y parvenir sont extrêmement nombreuses. Plusieurs étapes doivent être franchies – et je pense que le moment n'est pas du tout venu de le faire dans la loi que je porte. D'où la réponse très claire que j'ai apportée tout à l'heure.

Qui plus est, j'attends un rapport qui me sera rendu par M. Georges Richelme fin décembre. Il contiendra, je l'espère, des propositions que j'examinerai avec intérêt.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL19 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement d'appel prévoit par expérimentation qu'il puisse y avoir l'obligation de transmettre des déclarations d'intérêt à la haute autorité de la transparence de la vie publique pour les juges des tribunaux de commerce.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL20 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Il est bien dommage que vous ayez rejeté l'amendement précédent, car celui-ci s'inscrit dans sa lignée et précise que les déclarations d'intérêt sont consultables sur simple demande au tribunal de commerce et peuvent servir de fondement à une demande de récusation. Cela vise à répondre à un cas révélé par l'émission *Cash Investigation*, au cours de laquelle on pouvait voir que le vice-président du tribunal de commerce de Laval, par ailleurs haut cadre de Lactalis, refusait la publication des comptes de cette entreprise. Cela ne vous pose peut-être pas de problème. À moi, si.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable, par cohérence.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Cet amendement est sans objet puisque nous avons rejeté le précédent, mais je le mets tout de même aux voix.

La Commission rejette l'amendement.

titre II bis – (nouveau)
dispositions relatives aux juridictions commerciales

Article 19 bis [supprimé] (art. 713-7, 713-11, 723-4 et 723-7 du code de commerce) : *Élargissement du corps électoral des tribunaux de commerce*

La Commission examine les amendements identiques CL940 du Gouvernement et CL81 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Contrairement à ce que je vous disais à l’instant, mais pas tant que cela en fait, je propose par cet amendement de supprimer l’une des trois dispositions ajoutées par le Sénat, qui a pour objet d’élargir le périmètre d’intervention des tribunaux de commerce pour les ériger en tribunaux des affaires économiques. Il me semble que le moment n’est pas venu de le faire. Sur le plan de l’organisation judiciaire, une telle évolution nécessite une étude d’impact et la consultation des parties prenantes – notamment des professionnels concernés. Elle demande en outre, sur le plan juridique, de repenser les notions d’actes de commerce et de droit commercial. Enfin, elle remet en cause les spécificités du monde agricole, des professions libérales et du monde associatif. Ainsi que je l’indiquais, des réflexions sont actuellement menées par la conférence générale des juges consulaires de France. J’attends qu’elles aboutissent avant éventuellement de formuler d’autres propositions.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. L’amendement CL81 n’est plus défendu.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. J’é mets un avis favorable, en cohérence avec la discussion que nous venons d’avoir. Je regrette simplement que notre collègue Bernalicis soit sorti au moment où nous allions voter un amendement de La France insoumise et montrer notre capacité à voter des amendements de l’opposition – ainsi que celle de La France insoumise à travailler en cohérence avec le Gouvernement et la majorité ! C’est bien dommage, mais l’intention était là, je pense...

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je le regrette tout aussi vivement, à titre personnel.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous lui laisserons le bénéfice du doute !

M. Philippe Latombe. Il existe, certes, une spécificité du monde agricole, et nous devons donc absolument prendre le temps d’en reparler. Il faudra tout de même, assez rapidement, régler le cas – pas du tout prévu par nos collègues sénateurs, et dont je parle en tant que praticien – des sociétés civiles immobilières (SCI) liées à un objet professionnel. Aujourd’hui, elles sont traitées selon deux procédures différentes : l’une au tribunal de commerce pour la société d’exploitation, l’autre au tribunal de grande instance pour la société civile immobilière. Il existe donc aujourd’hui, s’agissant notamment des mesures de prévention, deux systèmes totalement différents – ce qui est assez dommage. Pourtant, la SCI possède l’immobilier nécessaire à l’exploitation et représente une grosse partie des charges de la société d’exploitation. Il va falloir que nous parvenions à trouver de façon assez rapide un système un peu plus cohérent, pour pouvoir gérer, au moins transitoirement, ces problématiques. En termes de sauvegarde des entreprises, si l’on ne peut pas toucher aux SCI qui représentent la majorité des charges, on peut amener la totalité de la société – donc des emplois et de l’activité – à sa perte. Il faudra donc penser, peut-être transitoirement, à élargir le champ des tribunaux de commerce, au moins à ces SCI professionnelles.

M. Philippe Gosselin. Notre collègue Latombe a raison, c'est un point qu'il faudra soulever, avoir en tête et traiter.

Par ailleurs, je partage la remarque de la garde des Sceaux sur l'intérêt d'attendre les conclusions de travaux en cours. La proposition du Sénat vient un peu « comme un cheveu sur la soupe ». Je ne suivrai donc pas, sur ce point, nos collègues sénateurs.

En revanche, cet article et les travaux du Sénat ont mis en évidence la difficulté du recrutement des juges consulaires. Je crois qu'il existe aujourd'hui un certain malaise, plus largement une difficulté liée à l'engagement. On l'observe dans les collectivités, dans les associations : les bénévoles sont de plus en plus compliqués à trouver, et ont parfois du mal à s'impliquer. C'est l'occasion de lancer, en même temps que la réforme possible de ces tribunaux, une réflexion sur l'attractivité et la reconnaissance de ces juges et de ces personnes qui sont des bénévoles au service de la société. J'ai bien conscience que le sujet dépasse la question posée ici. Mais, au-delà de la justice, c'est l'ensemble de la société qui est intéressée.

*La Commission **adopte** l'amendement CL 940 du Gouvernement.*

*L'article 19 bis est **supprimé**.*

Article 19 ter [supprimé] (art. 234-1, 611-2, 611-2-1 [abrogé], 611-3, 611-4, 611-5, 621-2, 640-5, 662-3, 662-6, 713-6, 713-7, 713-11, 713-12, 721-1, 721-2, 721-3, 721-3-1, 721-4, 721-5 [abrogé], 721-6, 721-7, 721-8, 722-1, 722-2, 722-3, 722-3-1, 722-4, 722-5, 722-6, 722-6-1, 722-6-2, 722-6-3, 722-7, 722-8, 722-9, 722-10, 722-11, 722-12, 722-13, 722-14, 722-15, 722-16, 722-17, 722-18, 722-19, 722-20, 722-21, 723-1, 723-3, 723-4, 723-7, 723-9, 723-10, 723-11, 723-12, 724-1, 724-1-1, 724-2, 724-3, 724-3-1, 724-3-3, 724-4, 724-7, 731-2, 731-4, 732-1, 732-2, 732-3, 732-4, 732-5, 732-6, 732-7, 741-1, 741-2, 742-1, 742-2, 743-1, 743-2, 743-3, 743-4, 743-5, 743-6, 743-7, 743-8, 743-12, 743-12-1, 743-13, 743-14, 743-15, 744-1 et 744-2 du code de commerce, art. 351-2 du code rural et de la pêche maritime, art. 215-1 et 261-1 du code de l'organisation judiciaire, art. 145 A du livre des procédures fiscales et art. 2315-74, 2325-55 et 7322-5 du code du travail) : *Nouvelle dénomination et élargissement du champ de compétence des juridictions consulaires*

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** l'amendement CL942 du Gouvernement.*

*L'article 19 ter est ainsi **supprimé**.*

Article 19 quater [supprimé] (art. 145-56, 622-14-1 [nouveau] et 721-3-2 [nouveau] du code de commerce) : *Extension de la compétence du tribunal de commerce aux litiges entre entreprises relatifs aux baux commerciaux*

La Commission examine les amendements identiques CL941 du Gouvernement et CL75 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Il s'agit de supprimer cet article, comme nous l'avons fait pour le précédent.

Mme Laetitia Aviva, rapporteure. Avis favorable. Je suis ravie de voter un amendement de M. Bernalicis ! (*Sourires.*)

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

L'article 19 quater est ainsi supprimé.

titre III
Dispositions relatives aux juridictions administratives

Chapitre I^{er}
Alléger la charge des juridictions administratives

Article 20 A [supprimé] (art. 54 A [nouveau] de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971) : *Définition de la consultation juridique*

La Commission est saisie des amendements identiques CL923 de la rapporteure et CL937 du Gouvernement.

Mme Laetitia Aviva, rapporteure. Nous sortons du chapitre relatif à la procédure civile pour aborder celui relatif à la procédure administrative. La présente disposition vise à définir la consultation juridique, ce qui me semble assez inopportun dans le cadre de ce titre III relatif aux juridictions administratives.

La Commission adopte les amendements.

L'article 20 A est ainsi supprimé.

Article 20 (art. 5 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016) : *Allongement de la durée de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire dans certains litiges*

La Commission est saisie de l'amendement CL84 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Par cet amendement d'ajustement, nous proposons d'éviter la « fausse bonne idée » qui consisterait à expérimenter, sans garantie suffisante, une médiation pour les litiges en matière de droits sociaux et de fonction publique. Nous proposons les garanties suivantes : indépendance, neutralité, impartialité, équité, transparence, confidentialité, efficacité des médiateurs – rien n'étant prévu par le texte actuel si ce n'est une référence indirecte à l'impartialité –, gratuité des médiations – vous savez que c'est un point qui nous est cher, vous l'aurez compris, puisque c'est au moins la trente-huitième fois que je vous le présente ! –, durée maximale des médiations – nous proposons une durée maximum de trois mois et la possibilité d'en sortir par le haut – et, enfin, possibilité de saisir le juge des référés à tout moment.

Mme Laetitia Aviva, rapporteure. J'émet un avis défavorable. Cet amendement vise à réécrire le dispositif d'expérimentation tel qu'il a été introduit par l'article 5 de la loi « J21 ». Cette expérimentation, qui porte sur les litiges relatifs aux droits sociaux et certains litiges de la fonction publique, devait initialement durer quatre ans à compter de la promulgation de la loi – soit avoir une date butoir fixée au 18 novembre 2020. Le décret a mis du temps à entrer en vigueur. Il est donc nécessaire de proroger ce délai pour mettre en œuvre l'expérimentation dans les conditions prévues à l'origine.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Il s'agit simplement d'étendre la durée d'une expérimentation. Il me semble assez prématuré de vouloir modifier des règles qui datent de la loi de 2016. Sur le fond de la question, vous proposez d'ajouter un certain nombre de garanties mais il me semble que ce n'est pas nécessaire. D'abord parce que le décret du 16 février 2018 portant expérimentation d'une

procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux précise que ces garanties sont applicables. De la même manière, un article du code de la justice administrative dispose que la médiation présente un caractère gratuit pour les parties lorsqu'elle constitue un préalable obligatoire au recours contentieux. Je pense donc que votre demande est partiellement satisfaite.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 20 sans modification.

Après l'article 20

La Commission est saisie de l'amendement CL42 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Par cet amendement d'appel, nous proposons d'encadrer les recours administratifs préalables obligatoires (RAPO), en limitant le délai de réponse à 15 jours, afin que ceux-ci cessent d'être des entraves au droit au recours, un « droit à l'erreur » de l'administration au détriment des administrés et un moyen de décharger des juges judiciaires ou administratifs en manque de moyens humains et financiers. Il arrive que l'administration utilise l'entièreté de ce délai pour faire des manœuvres dilatoires. Cela se voit aussi de ce côté-là de l'administration. Un délai de quinze jours nous semble plus raisonnable – à charge pour l'administration de s'organiser en conséquence.

Mme Laetitia Aviva, rapporteure. Je partage votre préoccupation quant à la nécessité pour nos concitoyens d'obtenir une réponse rapide de l'administration avant de former, le cas échéant, un recours devant le juge administratif. Je note d'ailleurs que plusieurs textes prévoient des délais implicites de rejet d'un mois, afin de garantir une certaine visibilité de la procédure. Je pense qu'il est illusoire d'imposer à l'administration un délai de réponse de 15 jours, qui serait inopérant et difficile à mettre en œuvre. Mon avis est donc défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. J'émet également un avis défavorable. Un délai de 15 jours me semble extrêmement contraignant. En effet, l'administration doit parfois revoir complètement la situation de l'intéressé. Au fond, cela priverait ce recours de son sens même, qui vise à essayer d'établir un rapprochement entre la personne et l'administration pour tenter de résoudre le conflit.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL501 de Mme Alice Thourot.

Mme Alice Thourot. Cet amendement vise à instaurer une nouvelle procédure de référé, qui a été co-écrite avec le président du tribunal administratif de Grenoble et des avocats spécialistes en urbanisme. Cette nouvelle procédure, qui concernerait l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'urbanisme, pourrait être instaurée à titre expérimental – j'ai prévu, dans l'amendement, une à quatre juridictions, étant entendu que le tribunal administratif de Grenoble se porterait candidat. L'objectif viserait à permettre au maître d'ouvrage d'être fixé rapidement en cas de recours, par exemple contre un permis de construire, sur la légalité ou sur l'illégalité manifeste de l'acte, et de figer les moyens.

La problématique à laquelle nous essayons de répondre par cette procédure est celle des délais de jugement. Souvent, un projet immobilier est abandonné quand il y a un recours devant le tribunal administratif, notamment lorsque le compromis tombe avec l'arrivée du

terme. Il est très important de pouvoir répondre à ces situations, pour que des projets qui font l'objet de recours dilatoires puissent quand même être mis en œuvre.

L'objectif, ici, est de donner lieu soit à l'abandon du projet lorsqu'il est manifestement illégal, soit à sa régularisation – avec un éventuel commencement des travaux, ce qui n'est pas possible aujourd'hui en l'état des ordonnances de référé qui peuvent être rendues. Il peut aussi s'agir de débloquent un prêt, parce que les banques ne se satisfont pas des ordonnances de référé devant le tribunal administratif. Il est important de le préciser.

La procédure prévoit une fixation des moyens. Ce faisant, elle s'inscrit directement dans la veine de la loi « Macron » et de la modification de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme. L'ordonnance purgerait de manière définitive la légalité externe de l'acte et ne permettrait plus au requérant au fond de se prévaloir de nouveaux moyens relatifs à la légalité interne – avec la possibilité toutefois, pour le président du tribunal administratif, de soulever d'office les moyens qui lui sembleraient importants. Je peux entrer davantage dans le détail si vous le souhaitez, madame la ministre.

Cette procédure permettrait également de limiter au fond le nombre de procédures abusives et dilatoires, qui ne manquent pas en urbanisme, et, peut-être, de soulager un peu les juridictions administratives des procédures au fond.

Mme Laetitia Aviva, rapporteure. Je crois que c'est un amendement que vous avez déjà eu l'occasion de présenter au cours de l'examen de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN), et qui a déjà fait l'objet de débats. Vous souhaitez expérimenter la mise en place d'un référé défendeur en matière d'urbanisme et d'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette proposition ne fait pas suffisamment consensus aujourd'hui, puisqu'elle a été écartée par plusieurs groupes de travail sur ce sujet, notamment celui animé par M. Labetoulle. Elle ne correspond pas vraiment à la logique ou la trajectoire défendue par les procédures de référé suspension ou de référé mesure utile en procédure administrative. Je demanderai donc un retrait de cet amendement ou, à défaut, un avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Pour les mêmes raisons, j'émetts un avis défavorable.

M. Raphaël Schellenberger. Notre système juridique administratif présente l'avantage de faire de l'ensemble des maires de notre territoire des spécialistes du droit administratif. Il n'y aura bientôt plus beaucoup de maires qui ne connaîtront pas une procédure administrative parce qu'un voisin a attaqué un permis de construire, parce qu'un projet immobilier a fait du bruit dans une collectivité, et parce que la société a de plus en plus tendance à s'orienter vers le syndrome NIMBY – *Not In My BackYard*, c'est-à-dire « pas dans mon jardin ». En d'autres termes, tout le monde est favorable aux projets d'intérêt général et d'aménagement, mais le plus loin possible de chez lui.

Notre système juridique n'est pas adapté à cette évolution de la société. Je crois qu'il faut que nous puissions nous armer progressivement. À coups de créations d'associations pseudo-environnementalistes – que je qualifie ainsi à dessein car elles font malheureusement de l'ombre à celles qui défendent de vrais intérêts environnementaux –, des personnes s'érigent en défenseurs d'un intérêt général qui s'avère souvent être leur intérêt particulier grippent notre capacité à aménager et à moderniser nos territoires et à leur donner les outils leur permettant de s'ancrer dans leur temps ainsi que dans la bataille économique,

environnementale et sociétale qu'ils doivent mener. Je pense que c'est une expérimentation qui pourrait être intéressante.

M. Jean Terlier. Je ne suis pas un spécialiste de droit administratif, mais il me semble que cette justice administrative est malgré tout bien rendue, autour de problématiques relatives au droit de l'urbanisme ou au recours de plein contentieux. Une procédure d'urgence existe déjà, avec les référés suspension, et fonctionne assez bien. On peut saisir assez rapidement le juge administratif, y compris dans le cadre d'une procédure de référé. Certes, les délais de traitement de la procédure au fond sont beaucoup plus importants, mais je crois que les dispositifs qui ont été votés – notamment le recours aux magistrats honoraires et aux assistants de justice – contribueront au renforcement des juridictions administratives et, par là-même, à l'amélioration des délais de traitement des contentieux. Je serais donc assez favorable à ce que vous retiriez votre amendement. À défaut, notre groupe votera contre.

Mme Alice Thourot. J'avais en effet proposé cette procédure dans le cadre de la loi ELAN, et il m'avait été répondu que le meilleur vecteur législatif serait le projet de loi que nous étudions aujourd'hui...

L'expérimentation est importante. L'amendement prévoit qu'une à quatre juridictions expérimentent le dispositif. Or, une juridiction est d'ores et déjà candidate. Je ne vois donc pas de difficulté à mener l'expérience, pour la pérenniser si elle fonctionne ou pour l'abandonner dans le cas contraire.

Vous mentionniez, monsieur Terlier, les procédures de référé qui existent déjà dans le droit de l'urbanisme. Toutefois, une ordonnance de référé en matière d'urbanisme ne suffit pas à débloquer un prêt à la banque, par exemple, et ne permet donc pas de voir aboutir un projet. C'est pourquoi cette procédure de référé diffère de celle qui existe aujourd'hui. Même si je constate une absence de consensus sur la question, je suis attachée à cette procédure de référé et maintiendrai l'amendement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je mesure l'intérêt de vos propos, madame Thourot. Je propose que vous ayez un contact avec la direction des affaires civiles et du Sceau d'ici à la séance, afin que nous voyions s'il est possible d'agir dans le sens que vous préconisez. Il me paraîtrait néanmoins curieux de faire un référé défendeur, par lequel le bénéficiaire du permis de construire demanderait des garanties *a priori*. C'est une forme de rescrit dont je ne suis pas certaine qu'elle soit judicieuse.

Mme Alice Thourot. Je retire cet amendement. Je précise simplement qu'il ne s'agit pas d'un rescrit. Il s'agit de permettre au maître d'ouvrage, en cas de recours contre un permis de construire, de saisir immédiatement, en référé, le président du tribunal administratif pour avoir une décision quant à la légalité ou l'illégalité manifeste de l'acte attaqué.

L'amendement est retiré.

Article 21 (art. 222-2-2, 222-2-3, 222-5, 222-6 [nouveaux] et 222-2-1 du code de justice administrative) : *Élargissement et encadrement du recours à des magistrats honoraires*

La Commission examine les amendements identiques CL85 de Mme Danièle Obono et CL706 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Ugo Bernalicis. Par l'amendement CL85, nous proposons de limiter le recours aux magistrats honoraires dans la justice administrative, qui ne peuvent remplacer dans quasiment toutes les situations les magistrats de plein exercice.

En effet, alors que le recours aux magistrats honoraires est limité à certains contentieux aujourd'hui – droit des étrangers en juge unique, fonctions non juridictionnelles –, le projet de loi prévoit, dans cet article, d'ouvrir un champ de recrutement immense. Les magistrats honoraires pourraient être notamment rapporteurs dans les formations collégiales, juges uniques dans tous les contentieux ou juges des référés.

Or les magistrats honoraires, par définition, ne peuvent disposer des mêmes protections statutaires que les magistrats de plein exercice. C'est pourquoi nous proposons de supprimer cet article.

M. Jean-Félix Acquaviva. Par l'amendement CL706, nous souhaitons inciter le Gouvernement à étendre davantage le recrutement de nouveaux magistrats, plutôt que d'allonger la durée effective d'activité des magistrats administratifs par une prolongation du service des magistrats honoraires.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. J'émet un avis défavorable à ces amendements de suppression. Nous sommes en présence de magistrats qui, ayant fait valoir leurs droits à la retraite et justifiant de vingt années d'exercice, pourront continuer d'assumer diverses fonctions au sein des juridictions. C'est une demande partagée par les magistrats honoraires, mais aussi par les juridictions. Celles-ci souhaitent bénéficier du soutien et de l'expertise des magistrats honoraires, au-delà de l'activité qu'ils remplissent déjà, limitée aux contentieux des étrangers. J'y vois une mesure favorable. J'ajoute qu'elle est encadrée, puisqu'elle fixe un cadre statutaire et déontologique sur l'honorariat, en reprenant des dispositions prévues pour les magistrats honoraires de l'ordre judiciaire, et en posant une limite d'âge à 75 ans.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Mon avis sera également défavorable. Ces magistrats honoraires, dont l'apport est très intéressant pour les juges administratifs, pourront exercer soit des fonctions de rapporteur au sein des formations collégiales, soit des fonctions de juge unique, soit des fonctions d'aide à la décision. Il me semble que c'est un appui très intéressant pour les juges administratifs. L'ensemble des dispositions qui concernent ici la magistrature administrative répond à une demande très soutenue du Conseil d'État et des juges administratifs. Il me paraît donc important d'évoluer en ce sens.

M. Ugo Bernalicis. Si vous n'entendez pas nos arguments de fond, entendez au moins celui de l'emploi dans notre pays ! Pourquoi ne pas plutôt ouvrir des postes et recruter ? La philosophie générale du texte, dans ses moindres détails, est de réaliser des économies : recourir à des magistrats honoraires plutôt que d'en embaucher de nouveaux, instaurer un recours préalable plutôt que de garantir l'accès au juge... C'est à se demander pourquoi nous augmentons le budget de la justice ! Je ne comprends pas que nous en arrivions là. Au moins, relancez l'emploi !

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Nous créons 6 500 emplois supplémentaires, monsieur Bernalicis.

M. Jean Terlier. Monsieur Bernalicis, nous ne réalisons pas des économies mais essayons de regarder un problème en face et de trouver des solutions pragmatiques.

Aujourd'hui, le constat est unanime : le délai de traitement d'un dossier devant le tribunal administratif peut atteindre deux ou trois ans, voire quatre à cinq ans en cas de recours devant la cour administrative d'appel. Le fait que des magistrats honoraires, qui ont fait leurs preuves au cours de leur carrière, viennent en appui d'autres magistrats, constituera une partie de la solution.

Mme Alice Thourot. Monsieur Bernalicis, vous ne pouvez pas à la fois nous reprocher de vouloir rationaliser ou faire des économies sur certains postes, et prôner, dans nombre de vos amendements, la gratuité de toutes les procédures et démarches. Cela me paraît quelque peu contradictoire.

M. Alain Tourret. Bien que ces propositions aillent dans le bon sens, je regrette l'absence de recours à l'amende civile, qui remplacerait l'article 700 du nouveau code de procédure civile ou l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. L'amende civile est un moyen utile et indispensable en cas d'abus de droit. Or bien souvent, en la matière, les intérêts et les conséquences sont tels que les dossiers s'enlisent. Je pourrais citer maintes affaires ayant été bloquées pendant trois ou cinq ans ; il s'agissait de contournements. En définitive, l'on va outre le droit. Sachez, madame la ministre, que le pont de l'île de Ré a été construit sans permis !

M. Ugo Bernalicis. Si les délais de jugement sont trop longs, c'est précisément par manque de juges. En réponse, vous pouvez soit recourir à des magistrats honoraires, soit recruter de nouveaux juges. J'ajoute que les magistrats honoraires pourront ne pas être reconduits. Ils ne seront pas inamovibles comme les juges statutaires, même s'ils bénéficieront d'un encadrement et d'un statut. Pour ma part, je suis favorable au recrutement de juges en nombre suffisant. Or vous prévoyez de ne pas en recruter suffisamment, puisque vous instituez le recours à des magistrats honoraires.

M. Jean-Félix Acquaviva. Si c'est un choix d'ordre budgétaire, il faut l'assumer comme tel.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Ce n'est aucunement un choix d'ordre budgétaire – même si, bien évidemment, toute décision a une incidence budgétaire. En l'occurrence, je le répète, il ne s'agit pas d'un choix budgétaire. Nous pouvons bénéficier de l'appui de magistrats qui ont une pratique ancienne, aiment leur métier, sont volontaires et veulent continuer à s'investir. Je ne vois pas pourquoi nous ne profiterions pas de leur expérience, le temps qu'ils le souhaitent. En parallèle, nous continuons à recruter, à hauteur de 6 500 emplois.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je tiens à préciser que ces magistrats honoraires ne seront pas uniquement appelés à juger certaines affaires, mais interviendront également dans l'aide à la décision. Cela répond à leur souhait de continuer à travailler sur des sujets de fond et à accompagner leur juridiction. C'est une démarche positive de la part des juridictions comme des magistrats honoraires, que nous venons encadrer et encourager. C'est pourquoi je pense que cet amendement de suppression n'a pas lieu d'être.

La Commission rejette les amendements.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL933 et CL924 de la rapporteure.

Puis elle adopte l'article 21 modifié.

Article 22 (art. 122-3 et 228-1 du code de justice administrative) : *Création d'une fonction de juriste assistant au sein des juridictions administratives*

La Commission est saisie de l'amendement CL86 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Par cet amendement d'ajustement, nous souhaitons éviter une dérive – existante et qui pourrait se renforcer avec cet article – par laquelle les contractuels et stagiaires de la justice rédigerait dans les faits, en partie ou totalement, certains jugements qui seraient ensuite sommairement relus ou modifiés par les juges qui les signent. Si l'apport d'une expertise extérieure supplémentaire peut contribuer à la qualité des décisions de justice rendues, il est nécessaire que ces juristes assistants ne deviennent pas des palliatifs à la restriction des effectifs de magistrats.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. J'émet un avis défavorable. Tout l'intérêt est justement que les juristes assistants contribuent à la rédaction des décisions et apportent leur aide à la prise de décision. Ces juristes assistants sont titulaires d'un doctorat ou ont une formation juridique au moins égale à cinq années d'études supérieures, et viennent participer à l'ensemble du processus judiciaire.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. C'est méconnaître la réalité du fonctionnement d'une juridiction administrative, comme d'ailleurs d'une juridiction judiciaire, que de vouloir cantonner ces assistants à des tâches qui ne contribueraient pas à la rédaction des jugements. Sachez, monsieur Bernalicis, que les magistrats plébiscitent ces soutiens. Ils demandent presque davantage des aides et des assistants que de nouveaux postes. Je n'affirme pas pour autant qu'il ne soit pas nécessaire de créer de nouveaux postes de magistrats...

M. Alain Tourret. Je partage vos observations, madame la ministre. J'avais fait une proposition, en son temps, consistant à s'inspirer de la double appartenance instaurée par le professeur Robert Debré dans les centres hospitaliers universitaires (CHU). Cette double appartenance pourrait s'appliquer à tous les professeurs de droit et à tous les juristes. Les premiers seraient de plein droit intégrés dans le corps de la magistrature, avec, bien évidemment, l'interdiction de donner des consultations. Il est en effet scandaleux de voir des professeurs effectuer des consultations pour le secteur privé à longueur de temps, alors qu'ils relèvent normalement de la formation publique. La solution de la double appartenance contribuerait à éviter ce travers. Elle serait susceptible d'intéresser fortement les professeurs de droit, et permettrait aux juridictions administratives et civiles de recruter de plein droit des personnes très compétentes. Celles-ci seraient intégrées soit aux cours d'appel lorsqu'elles sont agrégées, soit aux tribunaux de première instance lorsqu'elles ne sont pas titulaires d'une agrégation.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL572 de M. Robin Reda.

M. Robin Reda. Cet amendement vise à élargir le recrutement de juristes assistants aux titulaires du certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA). Les titulaires du CAPA peuvent, dans les faits, n'avoir qu'un niveau master 1. Or, ils peuvent être utiles pour appuyer l'expertise juridique et apporter un accompagnement aux professionnels de la justice.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. J'ai bien entendu cette demande du Conseil national des barreaux (CNB), mais elle est déjà satisfaite par les dispositions qui s'appliquent aux juristes assistants dans l'ordre judiciaire ainsi que par celles que nous prenons aujourd'hui en matière administrative. Ainsi, il est prévu qu'il s'agisse de personnes titulaires d'un doctorat en droit ou d'un autre diplôme sanctionnant une formation juridique au moins égale à cinq années d'études supérieures. Pour être titulaire du CAPA, il faut détenir un master 1 – soit quatre années d'études – puis passer dix-huit mois en école de formation des barreaux (EFB), ce qui porte la formation à plus de cinq ans.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Avis défavorable également.

M. Philippe Gosselin. Je ne suis pas certain que le CAPA soit considéré comme l'équivalent d'une cinquième année d'études supérieures.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Le texte indique que peuvent être nommées juristes assistants « les personnes titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation juridique au moins égale à cinq années ». Le master 1 correspond à quatre années d'études, auxquelles s'ajoutent les dix-huit mois de formation juridique liés à l'obtention du CAPA. Il n'y a donc aucune ambiguïté en la matière. Je vous demanderai par conséquent de retirer cet amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CL708 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Cet amendement vise à lutter contre les contrats précaires dont feront inévitablement l'objet, selon nous, les juristes assistants, jeunes gens hautement qualifiés en droit public.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Cette préoccupation ne correspond pas à la réalité. Les juristes assistants existent déjà dans l'ordre judiciaire. Il est fréquent que des doctorants, par exemple, exercent la fonction de juriste assistant à temps partiel, en marge de la rédaction de leur thèse. Le travail qu'ils exercent au sein de ces juridictions alimente d'ailleurs les recherches qu'ils mènent dans le cadre de leur doctorat. Je vous suggère donc de retirer cet amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je partage l'avis de madame la rapporteure.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL709 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Cet amendement vise à valoriser le statut et l'expérience des juristes assistants en permettant à ces derniers de bénéficier d'un accès au concours interne de l'École nationale d'administration (ENA) dès lors qu'ils justifient de trois années d'exercice.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Mon avis est défavorable. Aujourd'hui, les juristes assistants doivent justifier de quatre années d'exercice pour être éligibles au concours

interne d'accès à l'École nationale d'administration. Je ne vois pas de raison de réduire ce délai à trois ans.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je partage cet avis. Il n'y a pas lieu de prévoir des exceptions singulières à la règle transversale qui s'applique en la matière. Par ailleurs, cette mesure relève du domaine réglementaire.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 22 sans modification.

Article 22 bis [nouveau] (art. 231-5 du code de justice administrative) :
Assouplissement des conditions de mobilité des magistrats administratifs

La Commission examine l'amendement CL931 de la rapporteure.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Cet amendement résulte d'échanges avec le Conseil d'État et les syndicats de magistrats administratifs que j'ai auditionnés dans le cadre de ce projet de loi. Il vise à assouplir les conditions de mobilité des juges administratifs. Aujourd'hui en effet, le code de justice administrative interdit la nomination au sein des juridictions administratives d'un conseiller qui aurait préalablement occupé certaines fonctions depuis moins de trois ans dans le ressort de la juridiction.

Cet amendement permet de garantir l'avancement et la progression de carrière des magistrats administratifs qui auront accompli leur mobilité administrative en occupant des fonctions de directeur régional ou départemental d'une administration publique de l'État, ou encore des fonctions de direction au sein de collectivités territoriales de moins de 100 000 habitants.

Cet assouplissement présente un intérêt pour les juridictions administratives et les administrations territoriales ou déconcentrées, en permettant d'enrichir et de diversifier l'expérience professionnelle des magistrats administratifs au cours de leur carrière.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je partage l'avis de la rapporteure.

M. Raphaël Schellenberger. Je pense que cet amendement est une grave erreur. Aujourd'hui, un délai de trois ans est appliqué. Compte tenu de la durée d'une procédure administrative, il assure peu ou prou qu'une personne – quel que soit son niveau hiérarchique – ayant été chargée de l'application d'une décision publique sur un territoire ne sera pas confrontée à une procédure juridique liée à cette même décision. Si ce délai est réduit, il arrivera qu'un membre de l'administration déconcentrée, chargé d'étudier le document d'urbanisme d'une commune, se trouve en position de contribuer à la production du jugement dans la durée du recours administratif que pourrait porter l'État sur ce document. Cette disposition fait émerger un conflit d'intérêts majeur dans la justice administrative. Nous devrions rester très prudents sur ces questions.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Monsieur Schellenberger, il n'est pas prévu de modifier le délai de trois ans.

M. Alain Tourret. Je suis hautement favorable à la proposition de Mme la rapporteure. La mobilité doit être favorisée autant que possible. Moins il y a de mobilité, plus il y a de conflits d'intérêts.

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

*L'article 22 bis est ainsi **rédigé**.*

Article 23 (art. 133-7 [nouveau], 233-7, 233-8 du code de justice administrative et art. 1^{er} de la loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986) : *Encadrement du maintien en activité de magistrats administratifs au-delà de la limite d'âge*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL932 et CL934 de la rapporteure.*

*Puis elle **adopte** l'article 23 **modifié**.*

Article 24 (art. 511-2 du code de justice administrative) : *Possibilité de recourir à la collégialité en matière de référés précontractuels et contractuels*

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

CHAPITRE II Efficacité de la justice administrative

Article 25 (art. 911-1, 911-2, 911-3, 911-4, 911-5 du code de justice administrative, art. 2333-87, 2333-87-8 et art. 2333-87-8-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Mesures permettant de renforcer l'effectivité des décisions de justice administratives*

La Commission est saisie de l'amendement CL939 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Cet amendement a trois objets. Le premier a trait aux modalités de notification des avis de paiement rectificatifs du forfait post-stationnement par courrier simple. La mesure se borne à appliquer à cette catégorie de décisions les règles de notification qui sont déjà applicables aux avis de paiement initiaux, notifications réputées avoir eu lieu cinq jours francs à compter de l'envoi.

Le deuxième objet de l'amendement est de clarifier la composition de la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), en prévoyant expressément qu'elle puisse être composée de membres permanents et non permanents. La CCSP, qui n'a commencé son activité contentieuse qu'en janvier 2018, a déjà été saisie de près de 27 000 requêtes à ce jour.

Enfin, cet amendement a pour finalité de ratifier les deux ordonnances relatives à la gestion, au recouvrement et à la contestation du forfait post-stationnement. Cela permettra de donner une assise législative stabilisée à la réforme du stationnement payant intervenue le 1^{er} janvier 2018.

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

Puis elle adopte l'article 25 modifié.

Article 25 bis A [nouveau] (art. 611-1, 77-13-1, 911-13-2 [abrogé] et 775-2 [abrogé] du code de justice administrative) : *Protection du secret des affaires*

La Commission est saisie de l'amendement CL750 de M. Jean Terlier.

M. Thomas Rudigoz. Cet amendement prévoit, dans le cadre des procédures engagées devant le juge administratif, le caractère suspensif du recours dirigé contre une ordonnance faisant droit à la communication d'une pièce couverte par le secret des affaires.

Cette disposition a pour objet de suppléer le dispositif initialement prévu dans le code de justice administrative, dont la portée était circonscrite au seul contentieux relatif à la prévention, la cessation ou la réparation d'une atteinte au secret des affaires.

Sans une telle dérogation au principe du caractère non suspensif du recours, la procédure prévoyant l'aménagement du contradictoire perdrait de son effectivité, puisque la communication de la pièce litigieuse pourrait être obtenue, avec un effet irréparable, alors même que le juge de cassation pourrait juger, ensuite, que la pièce est couverte par le secret des affaires.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. J'émet un avis favorable à cet amendement, qui instaure une cohérence avec les dispositions promulguées cet été.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Cet amendement complète la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires, étant précisé que l'appel contre une décision de tribunal administratif qui exige la communication d'une pièce est suspensif. Cette disposition avait été prévue pour l'ordre judiciaire mais relève, dans ce dernier, du pouvoir réglementaire. Il était donc nécessaire de l'introduire dans la loi pour l'ordre administratif.

M. Ugo Bernalicis. Je constate que la loi sur le secret des affaires continue d'avoir des impacts, dans le but de maintenir le secret aussi longtemps que possible. Nous proposerons des amendements de suppression de ces dispositions, le moment venu, pour la séance.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 25 bis A est ainsi rédigé.

Après l'article 25 bis A

La Commission examine l'amendement CL375 de M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. Cet amendement a pour objet de renforcer les pouvoirs des policiers municipaux, auxquels il est fait de plus en plus largement appel. Aujourd'hui, ces policiers sont quelque peu démunis pour un certain nombre d'affaires. Ils n'ont pas accès, par exemple, au fichier des objets et des véhicules signalés. Il ne s'agit bien évidemment pas de substituer une police municipale à une police nationale. Cependant, si nous voulons disposer de policiers municipaux efficaces – tels que les attendent nos concitoyens – et au service de la Cité, ils doivent avoir accès au fichier des objets et des véhicules signalés ainsi qu'au fichier

des personnes recherchées. Compte tenu de la sensibilité du sujet, cet accès devra être encadré dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'État.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous avons effectué un changement de rapporteur, car les domaines d'attribution ne sont pas les mêmes.

M. Didier Paris, rapporteur. Si je comprends bien, vous parlez en particulier de l'accès au fichier des objets et des véhicules signalés (FOVeS), que nous connaissons bien pour l'avoir étudié dans le cadre d'une mission d'information avec M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Sauf erreur de ma part, les règles d'accès à ce fichier ne sont absolument pas de nature législative, mais purement réglementaire. C'est le premier point qui nous opposera, peut-être. En l'état, les forces de police municipale peuvent avoir accès à tous les fichiers mais, vous le savez très bien, de manière indirecte puisqu'elles passent par la police ou la gendarmerie nationales, sollicitant telle ou telle réponse sur tel ou tel cas – ce qui paraît une précaution assez élémentaire.

La logique des fichiers est toujours particulière, dans le sens où ceux-ci font l'objet d'une règle, absolument normale, de proportionnalité et de finalité. Encore faut-il, donc, que les agents qui y ont accès aient des activités qui correspondent à la finalité du fichier, ce qui ne paraît pas absolument évident s'agissant des polices municipales. Cela supposerait, en outre, de doter celles-ci de dispositifs techniques dont elles sont loin d'être dotées aujourd'hui.

Enfin, et c'est peut-être le premier argument, le lien avec le fichier des personnes recherchées (FPR) paraît devoir être manié avec beaucoup de précaution.

Pour toutes ces bonnes raisons, j'émetts un avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je formule le même avis. J'ajouterai que nous sommes peut-être à la frontière du cavalier législatif.

M. Philippe Gosselin. Je ne sais pas si nous sommes à la frontière. Je crois plutôt que nous sommes réellement dans le sujet. Pour moi, cela relève bien du législatif, dans tous les cas. Il faut un cadre légal indiscutable sur une question qui, en effet, est sensible. Je crois que cela ne peut pas relever du réglementaire. Que ce soit, madame la ministre, dans le cadre de ce projet ou d'un autre qui relèverait davantage du ministère de l'intérieur, ce peut être un débat. Je veux bien l'entendre. Mais, honnêtement, on ne peut pas demander la simplification des procédures à certains moments et dire à d'autres que ce n'est pas gênant, que l'on peut passer par les policiers – ou par des circuits tellement alambiqués qu'en réalité beaucoup de temps est perdu.

Je veux bien qu'il y ait une interrogation sur le FPR – cela dit, vous savez bien l'intérêt, dans une ville, d'avoir des enquêteurs complémentaires des policiers ou gendarmes nationaux, pour le passage d'informations. Je veux bien admettre la discussion là-dessus. Mais les véhicules signalés sont, si je puis dire, le cœur du métier, sauf à considérer que l'on privatise – comme c'est le cas, du reste, avec de nombreuses sociétés qui se font beaucoup d'argent sur le stationnement. Je crois que l'on ne pourra pas continuer très longtemps à renvoyer les polices municipales dans leurs écuries – pour reprendre l'image du cavalier employé par Mme la ministre – sans apporter de réponses plus concrètes. Aujourd'hui, la police nationale fait son travail, c'est évident, mais les polices municipales sont de plus en

plus présentes. Et vous savez le rôle qu'elles jouent dans les territoires, et les attentes de nos concitoyens.

M. Didier Paris, rapporteur. Nous partageons évidemment votre sentiment sur le rôle des polices municipales. Il n'y a aucun doute sur ce point. Mais la compétence réglementaire est absolument manifeste à mes yeux. Certes, la création d'un fichier de cette nature procède de la loi, mais l'accès, lui, est de nature réglementaire, à tel point, d'ailleurs, qu'un tout récent arrêté, datant du 7 juillet 2017, a pu prolonger ou modifier les droits d'accès.

M. Philippe Gosselin. Pouvons-nous entendre la ministre sur ce point ? Si cela ressortit au domaine réglementaire, quels sont vos engagements ou vos perspectives, madame la garde des Sceaux ?

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je m'engage à y travailler.

M. Philippe Gosselin. C'est une réponse rapide et lapidaire qui, je l'espère, n'engagera pas seulement ceux qui l'auront entendue !

La Commission rejette l'amendement CL375.

Article 25 bis [supprimé] (art. L. 228-2 et L. 228-5 du code de la sécurité intérieure et L. 773-10 [nouveau] du code de justice administrative) : *Contestation devant le juge administratif des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance*

La Commission est saisie de l'amendement CL787 du rapporteur.

M. Didier Paris, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de suppression de l'article qui a davantage sa place après l'article 42, dans un chapitre dédié au terrorisme. Nous l'examinerons donc sur le fond.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement CL787.

L'article 25 bis est ainsi supprimé.

Article 25 ter [supprimé] (art. L. 229-1, L. 229-4 et L. 229-5 du code de la sécurité intérieure) : *Extension du régime procédural prévu pour la saisie administrative de données et supports informatiques aux documents saisis*

La Commission est saisie de l'amendement CL788 du rapporteur.

M. Didier Paris, rapporteur. L'explication est la même que pour l'amendement précédent.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 25 ter est ainsi supprimé.

Article 25 quater [supprimé] (art. L. 285-1, L. 286-1, L. 287-1 et L. 288-1 du code de la sécurité intérieure) : *Application outre-mer des articles 25 bis et 25 ter*

La Commission est saisie de l'amendement CL789 du rapporteur.

M. Didier Paris, rapporteur. L'explication est à nouveau la même, à ceci près que cette disposition a sa place à l'article 57 relatif aux modalités d'application outre-mer des dispositions du projet de loi.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 25 quater est ainsi supprimé.

Après l'article 25 quater

La Commission est saisie de l'amendement CL186 de M. Raphaël Schellenberger.

M. Raphaël Schellenberger. Cet amendement s'intéresse à un fléau qui touche nos territoires ruraux – celui des dépôts sauvages de déchets. Il vise à faciliter la mobilisation de la vidéosurveillance pour lutter contre cette pratique inadmissible. Aujourd'hui, en effet, il n'est malheureusement pas possible de recourir à la vidéosurveillance dans les lieux où l'on constate régulièrement des dépôts sauvages. C'est un amendement issu de ma proposition de loi visant à renforcer le rôle des gardes champêtres.

M. Didier Paris, rapporteur. Je pense que cet amendement n'a pas nécessairement sa place dans une réforme de la justice telle que nous l'évoquons. Il fait plutôt référence à la sécurité intérieure – vous avez vous-même cité un autre texte.

Sur le fond, j'y suis défavorable, pour la simple raison que la vidéosurveillance n'est pas un dispositif qu'il faille manier trop largement, même si le but que vous poursuivez est tout à fait légitime – dans tous les départements, les parlementaires savent à quel point la situation peut être délicate. Il s'agit tout de même d'une surveillance de voie publique, qui peut toucher beaucoup de monde. Cela me semble tout à fait disproportionné par rapport au but à atteindre.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Le droit commun de la vidéoprotection est fixé par l'article L. 251-1 du code de la sécurité intérieure, qui détermine les finalités pour lesquelles la vidéosurveillance peut être employée. Il s'agit de prévenir un certain nombre de comportements ou d'infractions dont la gravité ou les risques pour la sécurité des personnes justifie l'atteinte portée au droit à la vie privée de celles-ci. Il me semble que la lutte contre le dépôt sauvage de déchets ne justifie pas l'extension que vous préconisez.

M. Raphaël Schellenberger. Je regrette que ce sujet soit évacué aussi rapidement. Au-delà des beaux discours tenus sur la préservation de l'environnement et de la biodiversité, des collectivités s'engagent dans des démarches proactives de tri des déchets et de diminution de la production de ceux-ci. Or elles sont confrontées à des comportements qu'elles n'ont pas les moyens de sanctionner. J'entends que la vidéosurveillance est un moyen très intrusif au regard de la protection de la vie privée. Cependant, étant donné l'incapacité dans laquelle se

trouvent certains territoires pour impulser des changements de comportement, il y va de l'intérêt général bien compris de leur donner les moyens d'agir.

La Commission rejette l'amendement CL186.

Elle examine ensuite l'amendement CL167 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Par cet amendement, nous proposons d'abroger certaines dispositions de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement et de revenir à l'état antérieur du droit, étant donné l'absence de preuves d'utilité et d'efficacité des principales dispositions de cette loi. À l'époque, déjà, ces dernières avaient été jugées liberticides par divers organismes, dont la Commission nationale consultative des droits de l'homme et l'Observatoire des libertés et du numérique.

En l'absence d'éléments suffisamment probants produits par le Gouvernement quant à l'utilité et à l'efficacité réelles de ces dispositions, portant pour la plupart sur les techniques spéciales d'enquête, nous proposons leur abrogation.

M. Didier Paris, rapporteur. Cet amendement nous renvoie aux discussions qui avaient eu lieu sur la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Sur le métier, l'on peut cent fois remettre l'ouvrage, sans que nous changions pour autant de position.

Sur le fond, la loi du 24 juillet 2015 a le mérite de légaliser des techniques de renseignement existantes ainsi que de préciser et d'encadrer leur mode de fonctionnement, y compris avec l'intervention de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Cette loi a de surcroît été jugée parfaitement conforme à la Constitution. Le caractère illicite que vous invoquez, monsieur Bernalicis, peut donc être très largement discuté. Enfin, si nous devons supprimer les techniques en question – moyens de sonorisation, de captation d'images... – je me demande dans quelle situation se trouveraient les forces de sécurité pour faire face à la menace terroriste qui continue de peser sur notre pays. J'émettrai donc un avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Mon avis est également défavorable. Au-delà de la raison que vient d'avancer M. le rapporteur, je pense qu'il s'agit d'un cavalier. En effet, les techniques auxquelles vous vous référez, monsieur Bernalicis, ne sont pas utilisées dans le cadre d'une procédure judiciaire, mais sont employées par les services de renseignement dans le cadre des finalités de prévention des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation.

M. Ugo Bernalicis. Je ne suis pas opposé dans l'absolu aux techniques spéciales d'enquête, mais je souhaite qu'elles soient à l'initiative du judiciaire et non de l'exécutif ou de l'administratif.

La Commission rejette l'amendement CL167.

La réunion s'achève à 13 heures 10.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Caroline Abadie, M. Jean-Félix Acquaviva, Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, M. Ugo Bernalicis, Mme Yaël Braun-Pivet, Mme Coralie Dubost, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Christophe Euzet, Mme Élise Fajgeles, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Paula Forteza, M. Philippe Gosselin, M. Guillaume Gouffier-Cha, Mme Marie Guévenoux, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, Mme Élodie Jacquier-Laforge, M. Sébastien Jumel, Mme Marietta Karamanli, M. Philippe Latombe, Mme Alexandra Louis, M. Jean-Louis Masson, M. Fabien Matras, M. Stéphane Mazars, M. Jean-Michel Mis, M. Paul Molac, Mme Naïma Moutchou, M. Didier Paris, M. Éric Poulliat, M. Bruno Questel, M. Thomas Rudigoz, Mme Maina Sage, M. Antoine Savignat, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, Mme Alice Thourot, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, Mme Hélène Zannier

Excusés. - M. Éric Ciotti, M. Philippe Dunoyer, M. Mansour Kamardine, M. Arnaud Viala, M. Guillaume Vuilletet, M. Jean-Luc Warsmann

Assistaient également à la réunion. - M. Jean-Michel Jacques, M. François Ruffin