

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**

Mercredi

19 décembre 2018

Séance de 21 heures 30

Compte rendu n° 37

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

- Suite de l'examen des articles des projets de loi ordinaire (n° 1503) et organique (n° 1502) de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice et relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (Mme Laetitia Avia et M. Didier Paris, rapporteurs) 2

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



La réunion débute à 21 heures 35.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

La Commission poursuit l'examen, en nouvelle lecture, des articles des projets de loi ordinaire (n° 1503) et organique (n° 1502) de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice et relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (Mme Laetitia Avia et M. Didier Paris, rapporteurs).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous reprenons nos travaux sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Chapitre II

Dispositions relatives à la probation

Article 46 (art. 132-40 à 132-49, 132-52 et 132-54 à 132-57 du code pénal, 230-19 du code de procédure pénale et 20-4 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante) : *Création d'un « sursis probatoire »*

La Commission examine l'amendement CL339 de M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. Je vous propose de faire de la probation une peine autonome : il serait vraiment intéressant de la distinguer ainsi de la peine d'emprisonnement. Le projet de loi tend à instaurer un sursis probatoire, ce qui n'est pas tout à fait la même chose. Même si l'état d'esprit est un peu le même, notre amendement va plus loin.

M. Didier Paris, rapporteur. Par cohérence avec les débats que nous avons eus à propos de l'article 43, j'émetts un avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 46 sans modification.

Article 47 (art. 471, 712-20, 739, 740, 741-1, 741-2 [nouveau], 742, 743, 745 et 747 du code de procédure pénale) : *Rôle du service pénitentiaire d'insertion et de probation et du juge de l'application des peines dans la mise en œuvre du sursis probatoire*

La Commission est saisie de l'amendement CL109 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Nous considérons que l'on doit faire de la probation une peine spécifique, sans adossement à la peine d'emprisonnement. C'est un changement de culture que nous introduirons ainsi. Le Sénat a adopté des modifications qui vont déjà un peu dans ce sens. Il y a un intérêt à mieux distinguer la peine de prison et la peine de probation, comme le propose notre amendement.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 47 sans modification.

Chapitre III Dispositions relatives à l'exécution des peines

Article 48 (art. 712-11, 713-42 à 713-49 et 723-8 du code de procédure pénale) :
Modalités d'exécution de la peine de détention à domicile sous surveillance électronique

La Commission examine les amendements identiques CL18 de M. Jean-Louis Masson, CL60 de M. Philippe Gosselin et CL180 de M. Éric Ciotti.

M. Jean-Louis Masson. L'amendement CL18 vise à supprimer les dispositions relatives à la peine de détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE). Cette peine autonome ne présente, en effet, aucune plus-value par rapport au placement sous surveillance électronique, modalité d'aménagement d'une peine d'emprisonnement dont le régime est bien plus souple. La complexité de la DDSE renforcera l'illisibilité du système d'exécution des peines, accroîtra l'hypocrisie liée à la différence entre le prononcé de la peine et son exécution et ne sera pas de nature à lutter contre la récidive. La DDSE est une peine dépourvue de tout contenu et de tout environnement contraignant en vue d'un parcours de réinsertion.

M. Philippe Gosselin. La surveillance électronique est un élément important, mais il serait préférable qu'elle reste une modalité d'aménagement d'une peine d'emprisonnement, car cela permet un meilleur suivi. Tel est l'objet de notre amendement CL60.

M. Éric Ciotti. Nous souhaitons la suppression de la nouvelle peine de DDSE, qui est une forme d'hypocrisie : c'est une détention qui n'est pas une détention et une sanction qui n'est pas une sanction. On déconstruit, une fois de plus, le caractère dissuasif de la peine par des subterfuges qui visent en fait à pallier le manque de places de prison.

M. Didier Paris, rapporteur. Nous avons évidemment une divergence d'analyse. À nos yeux, cette mesure est une vraie sanction contraignante qui répond parfaitement à notre obligation d'avoir une réponse pénale diversifiée, effective et efficace. Par cohérence avec l'article 43, j'émetts un avis défavorable.

La Commission rejette ces amendements.

Puis elle adopte l'article 48 sans modification

Article 48 bis (suppression maintenue) (art. 733 du code de procédure pénale) :
Modification des conditions d'octroi de la libération conditionnelle

La Commission est saisie des amendements identiques CL61 de M. Philippe Gosselin et CL181 de M. Éric Ciotti.

M. Philippe Gosselin. Je pourrais résumer la question par cette formule ancienne : « *libération sur libération ne vaut* ». Quand une première libération conditionnelle a échoué, il nous paraît incongru que l'on puisse bénéficier d'une seconde mesure de ce type. Si je voulais faire de la provocation, je vous demanderais : et pourquoi pas une troisième ou une quatrième libération conditionnelle ?

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. J'ai envie de vous rappeler une citation de Robert Badinter : il ne faut jamais retirer à un homme « *le droit de devenir meilleur* ».

M. Philippe Gosselin. Sans remettre en cause l'éminent juriste qu'est M. Badinter, dont on aimerait avoir prononcé certains discours – c'est mon cas –, je crois que l'on ne désespère pas de l'homme en rendant impossible une libération conditionnelle. Il y a d'autres moyens tout aussi efficaces, voire davantage, de ne pas désespérer de lui.

M. Éric Ciotti. L'amendement CL181 vise à faire en sorte que le principe de réalité l'emporte sur celui de naïveté (*Exclamations sur certains bancs*) en empêchant l'octroi d'une seconde libération conditionnelle après l'échec d'une première.

M. Jean Terlier. Je préfère quand même la formule selon laquelle « *libération sur libération ne vaut* » (*Sourires*).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Et la phrase de M. Robert Badinter ?

M. Jean Terlier. C'est encore mieux !

M. Didier Paris, rapporteur. Je n'ai rien à ajouter après une citation de M. Robert Badinter, si ce n'est que j'émetts un avis défavorable sur ces amendements.

La Commission rejette ces amendements.

L'article 48 bis demeure supprimé

Article 49 (art. 720 du code de procédure pénale) : *Systématisation de la libération sous contrainte aux deux tiers des peines d'emprisonnement inférieures ou égales à cinq ans*

La Commission examine l'amendement CL182 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. Nous demandons la suppression de l'article 49 qui prévoit que les personnes condamnées à des peines d'emprisonnement de moins de cinq ans bénéficieront d'une libération sous contrainte aux deux tiers de leur peine : nous refusons que cela devienne une règle. Une telle mesure doit demeurer tout à fait exceptionnelle, au lieu de devenir systématique, car ce serait une évolution extrêmement dangereuse. Ce que vous proposez participe, là encore, à la déconstruction de la peine.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette cet amendement.

Puis elle est saisie des amendements identiques CL19 de M. Jean-Louis Masson et CL62 de M. Philippe Gosselin.

M. Jean-Louis Masson. Nous voulons supprimer les alinéas 2 à 7 de cet article. Il ne nous paraît pas justifié de faire de la libération sous contrainte aux deux tiers de la peine une règle de principe : il est préférable de laisser au juge de l'application des peines le soin d'apprécier au cas par cas l'opportunité de cette mesure en fonction du sérieux du projet de réinsertion du détenu.

M. Didier Paris, rapporteur. Ces amendements sont de même nature que le précédent, et j'y suis également défavorable.

La Commission rejette ces amendements.

Puis elle adopte l'article 49 sans modification.

Article 49 bis A (art. 723-6-1 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Agrément et conventionnement des structures faisant du placement à l'extérieur*

La Commission examine l'amendement CL374 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement, déjà déposé en première lecture, vise à favoriser le développement de conventions triennales relatives au placement à l'extérieur avec l'ensemble des structures intervenant dans l'accueil de personnes qui bénéficient de ce type d'aménagement de peine. Cela permettra de systématiser la mesure qui a été adoptée par amendement pour le mouvement Emmaüs.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 49 bis A sans modification.

Article 49 bis (suppression maintenue) (art. 723-19 du code de procédure pénale) : *Rétablissement de la surveillance électronique de fin de peine*

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL63 de M. Philippe Gosselin. L'article 49 bis demeure supprimé.

Article 50 (art. 48-1, 706-54, 706-54-1 [nouveau], 710, 711, 712-4-1 [nouveau], 712-5, 723-1, 723-3, 723-7, 730-2 et 747-1 à 747-2 du code de procédure pénale) : *Simplification de diverses modalités d'exécution de peines*

La Commission examine l'amendement CL477 du rapporteur.

M. Didier Paris, rapporteur. Plusieurs amendements relatifs au fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) ont été déposés.

Par coordination avec les règles applicables au traitement d'antécédents judiciaires (TAJ) et avec celles que nous avons adoptées pour le FNAEG, je propose que le refus d'effacement anticipé par le procureur de la République des informations figurant dans le fichier des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV) puisse faire l'objet d'un recours devant le président de la chambre de l'instruction.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle est saisie des amendements identiques CL478 du rapporteur et CL292 de M. Philippe Gosselin.

M. Didier Paris, rapporteur. Je vais laisser M. Gosselin présenter directement son amendement, identique au mien.

M. Philippe Gosselin. Merci au rapporteur pour son élégance.

Nous avons modifié en séance un certain nombre d'éléments relatifs au FNAEG qui posaient de vraies difficultés – ils pouvaient avoir pour conséquence de permettre des recherches en parentèle très larges et de faire figurer plusieurs millions de nos concitoyens dans ce fichier sans que sa finalité première soit assurée, et même avec la garantie d'un détournement de celle-ci. Pour résumer, qui trop embrasse mal étreint.

Nous avons supprimé un certain nombre d'éléments et « nettoyé » ainsi le fichier. L'amendement de cohérence CL292 permettra de s'assurer que l'on ne conserve pas des données qui n'ont pas vocation à être utilisées. Nous pourrions ainsi faire le « nettoyage » jusqu'au bout.

M. Didier Paris, rapporteur. Je me range pleinement aux arguments de notre excellent collègue.

La Commission adopte ces amendements.

Elle examine ensuite l'amendement CL378 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Nous voulons mettre fin à la prise systématique d'empreintes génétiques dans le cadre de la procédure pénale, en limitant l'inscription au FNAEG aux seuls auteurs et autrices de crimes. Le FNAEG ne doit pas servir à un fichage généralisé. Il est important d'indiquer clairement les limites et d'encadrer ce fichier : tel est l'objet de l'alinéa que nous proposons d'ajouter.

M. Didier Paris, rapporteur. Le FNAEG est un fichier d'empreintes génétiques extrêmement important. Ces empreintes sont conservées très longtemps afin de procéder à des recoupements lorsque c'est nécessaire. L'amendement de Mme Obono aurait des conséquences très lourdes. De nombreux actes qui ne sont pas de nature criminelle mais sont néanmoins très graves, comme les délits sexuels ou de terrorisme, et certaines violences volontaires, échapperaient à la mémoire que nous devons garder. J'émetts donc un avis très défavorable.

La Commission rejette cet amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CL293 de M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. Comme vous le savez, le FNAEG a été créé pour prévenir la récurrence de crimes graves en facilitant l'identification de leurs auteurs. Dans ce cadre, des échantillons biologiques sont recueillis sur les scènes de crime. En revanche, les recherches en parentèle qui se sont développées sortent totalement des finalités assignées au fichier. On établit en réalité un stock génétique de personnes non suspectées. Le FNAEG est ainsi devenu un fichier très singulier de gens honnêtes, qui sont des ascendants ou des descendants de personnes fichées et n'ont donc rien à faire là. Le FNAEG est désormais composé de plusieurs millions de noms, ce qui pose une difficulté, la plupart du temps parce que les purges nécessaires n'ont pas eu lieu. Notre amendement abrogera l'article 706-56-1-1 du code de procédure pénale afin de revenir à l'essence de ce que doit être le FNAEG : il ne doit pas être un fichier des gens honnêtes. C'est un outil servant à prévenir la récurrence de crimes graves, et pas autre chose.

M. Didier Paris, rapporteur. Je ne partage pas l'avis de notre excellent collègue Philippe Gosselin.

Il avait été question, initialement, d'étendre la notion de parentalité aux collatéraux, mais nous sommes revenus en arrière.

La recherche en parentalité en ligne directe existe depuis 2016, et force est de reconnaître que des affaires judiciaires extrêmement importantes, dont une qui est très

récente, n'ont pu être résolues que grâce à une recherche de ce type – il s'agissait du père de l'auteur.

Il faut préciser que ces recherches sont limitées aux infractions les plus graves – terrorisme, proxénétisme, trafic de stupéfiants et meurtres en bande organisée. Si elles étaient générales, on pourrait s'interroger, mais ce n'est pas le cas. Dans cette limite, je pense que nous n'avons pas le droit de nous priver d'une telle capacité d'enquête – elle est très importante.

M. Philippe Gosselin. J'entends bien vos arguments, qui ne me surprennent pas. Nous en reparlerons en séance car je redéposerai cet amendement d'appel. Il y a eu un certain nombre de condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), non pas tant pour l'existence de ce fichier mais, malheureusement, comme pour trop d'autres fichiers, pour des purges qui n'ont pas été opérées et pour une actualisation défailante. C'est un sujet dont nous devons débattre.

M. Didier Paris, rapporteur. Je vous donne raison, sous cette réserve que nous avons déjà adopté des amendements liés aux dernières décisions de la CEDH, notamment l'arrêt *Aycaguer* : nous les avons déjà intégrées dans notre droit positif.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CL379 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à élargir les possibilités de prononcer des libérations conditionnelles pour les personnes condamnées à de longues peines, en supprimant les freins légaux. Les magistrats considèrent que l'article 730-2 du code de procédure pénale est d'une application complexe. L'Association nationale des juges de l'application des peines souligne que des barrières sont érigées pour contraindre son application par l'augmentation considérable des hypothèses nécessitant la saisine de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté et du Centre national d'évaluation.

Comme nous l'avons déjà indiqué lors de la première lecture, le débat sur les longues peines n'est absolument pas à la hauteur. Il nous semblait que ce projet de loi devait être l'occasion de se pencher sur le sujet et d'apporter une solution favorisant la prévention de la récidive et la réinsertion sociale des personnes condamnées. Nous proposons donc de supprimer les obstacles à l'aménagement des longues peines, qui sont autant d'obstacles à la transition des personnes vers le milieu extérieur.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL479 et l'amendement de coordination CL480 du rapporteur.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL376 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Il s'agit, dans le même esprit que l'amendement CL379, de supprimer tous les mécanismes automatiques limitant les possibilités d'individualisation des peines. La législation actuelle conduit, par son automaticité, à appliquer sans réquisition du ministère public, sans débat ni évaluation, à empêcher toute mesure d'aménagement ou de réduction de peine et de permission de sortir pour les longues peines, ce qui est très préjudiciable. Il y a déjà eu beaucoup de débats sur le sujet dans d'autres instances,

notamment la commission Farge, en 2000, et la conférence de consensus. Il aurait été judicieux que l'on s'attache aussi à améliorer le sort des détenus purgeant de longues peines.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CL375 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement vise à supprimer les mesures de rétention et de surveillance de sûreté. Selon nous, ces mesures, qui privent de liberté des personnes sur une simple présomption de dangerosité, sont en rupture avec les principes affirmés dans nos textes fondateurs, dont la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; elles constituent un renoncement aux valeurs qui fondent la tradition humaniste en France. Je comprends bien que cela n'aille pas exactement dans votre sens, puisque la notion de dangerosité et le soupçon gagnent du terrain dans la procédure pénale, de sorte que l'on dote d'outils assez extravagants le procureur de la République et les agents et officiers de police judiciaire ; néanmoins, je pense que nous honorerions notre tradition républicaine en abrogeant ces mesures.

M. Didier Paris, rapporteur. Je suis un peu surpris par cet amendement. En effet, il ne s'agit pas là d'une présomption de dangerosité : les dispositions visées concernent des personnes condamnées pour des faits extrêmement graves.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Elle examine alors l'amendement CL377 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Par cet amendement, nous proposons que les décisions relatives à la situation des personnes privées de liberté soient prises, sous peine de nullité, de manière collégiale. Le champ d'intervention des juges d'application des peines est intrinsèquement lié à la privation de liberté, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé. Le principe de la collégialité doit prévaloir, dans ce domaine comme dans d'autres, mais particulièrement ici, dans l'intérêt d'une bonne justice.

M. Didier Paris, rapporteur. De nombreuses décisions sont d'ores et déjà prises de manière collégiale ; je ne vois pas l'intérêt d'aller plus loin. Avis défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Ensuite de quoi elle **adopte** l'article 50 **modifié**.*

Article 50 bis A (art. 147-1, 720-1-1 et 729 du code de procédure pénale) :
Suspension de peine ou remise en liberté médicales pour les personnes détenues hospitalisées sans leur consentement

*La Commission **adopte** l'article 50 bis A **sans modification**.*

Chapitre III bis **Du droit de vote des détenus**

Article 50 ter : *Expérimentation du droit de vote des détenus par correspondance*

*La Commission **adopte** l'article 50 ter **sans modification**.*

Chapitre III *ter* Dispositions pénitentiaires

Article 50 quater (art. 714, 717 et 726-2 du code de procédure pénale) : *Conditions de détention des personnes prévenues dangereuses*

La Commission adopte l'article 50 quater sans modification.

Article 50 quinquies (art. 727-1 du code de procédure pénale et L. 855-1 du code de la sécurité intérieure) : *Moyens du renseignement pénitentiaire pour la prévention des évasions et le maintien de la sécurité des établissements*

La Commission examine l'amendement CL420 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Les dispositions visées ont fait irruption au cours du débat sur le projet de loi. Or il ne s'agit pas d'une mince affaire : l'article étend les pouvoirs du renseignement pénitentiaire en les calquant sur ceux qui ont été instaurés par la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Celle-ci donne en effet des prérogatives extrêmement larges aux services de renseignement, toujours sur la base de la dangerosité et du soupçon, de faisceaux d'indices. Il s'agit, en définitive, d'un renoncement à la procédure judiciaire en tant que telle, car rien n'empêche de passer par le juge d'instruction pour mettre en œuvre des mesures de renseignement. Visiblement, tel n'est pas votre objectif : c'est un peu comme si le fait de pouvoir écouter et surveiller les personnes en détention, alors même qu'elles font déjà l'objet d'une surveillance étroite, était pour vous une évidence.

M. Didier Paris, rapporteur. Ces dispositions ont été introduites sur l'initiative de la présidente de notre Commission.

M. Ugo Bernalicis. Cela ne nous avait pas échappé !

M. Didier Paris, rapporteur. Elles visent à renforcer les outils du renseignement pénitentiaire en matière de prévention des évasions et de maintien du bon ordre des établissements. Un débat extrêmement structuré a déjà eu lieu sur ce thème. Il nous paraît inconcevable de revenir sur ces dispositions, dont on connaît l'importance au regard du contrôle dans les maisons d'arrêt.

M. Ugo Bernalicis. De quel débat parlez-vous ? Il s'agissait de la discussion d'un seul amendement au présent projet de loi, alors que la durée totale de nos débats en séance a été de soixante-six heures. Ce n'est là pas ce que j'appellerais un débat nourri sur le sujet – ou alors nous n'en avons pas la même définition... Si l'objectif est non pas de lutter contre le terrorisme mais de prévenir les évasions, je vous rappelle que, dans le cas de la dernière grande évasion ayant réussi, l'administration pénitentiaire, sans disposer des moyens de renseignement étendus que vous entendez instaurer, avait eu des signalements et que ces derniers n'avaient pas été suivis d'effet. Je pense donc que nous faisons fausse route ; nous allons, une fois de plus, prendre des mesures attentatoires aux libertés individuelles, pour des bénéfices bien maigres, voire nuls. Or il est déjà possible d'ordonner des écoutes judiciaires – qu'il s'agisse d'écoutes téléphoniques ou de pose de micros –, dans un cadre bien plus protecteur des libertés individuelles.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur Bernalicis, cet article résulte effectivement d'un amendement que j'ai défendu en séance. Je l'ai entouré d'un certain nombre de garanties pour préserver les libertés individuelles. En revanche, on ne peut pas nier

l'existence d'un risque extrêmement important dans les établissements pénitentiaires. Ces dispositions permettent d'y remédier en mettant en œuvre certaines techniques de renseignement indispensables à la sécurité des établissements et des personnels.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 50 quinquies sans modification.

Chapitre IV

Favoriser la construction d'établissements pénitentiaires

La Commission examine l'amendement CL380 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement est en cohérence avec ce que nous défendons depuis le début de l'examen du projet de loi. Il s'agit de supprimer le verbe « *favoriser* » dans l'intitulé de cette division. Le terme traduit en effet le choix politique de la majorité qui consiste à favoriser la construction d'établissements pénitentiaires. Or nous sommes opposés à cette logique : nous souhaitons, quant à nous, favoriser la déflation carcérale, pour une meilleure justice et un meilleur fonctionnement des prisons, pour un meilleur parcours des personnes emprisonnées.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Article 51 (art. 100 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire) :
Allègement des formalités préalables à la construction de prisons

La Commission examine l'amendement CL110 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Je défendrai simultanément l'amendement CL111, qui est un amendement de repli par rapport à celui-ci.

Le présent article introduit plusieurs mesures dérogatoires au code de l'environnement et au code de la construction, destinées à favoriser la construction d'établissements pénitentiaires. Il prévoit une simple consultation par voie électronique de la population concernée par l'impact environnemental du projet. Or je tiens à souligner la fracture numérique qui existe dans notre pays. Par ailleurs, depuis un mois, nous avons pu constater la volonté affirmée d'un certain nombre de citoyens d'être associés aux décisions publiques.

J'ai donc de sérieuses réserves sur de tels dispositifs qui écartent nécessairement de la consultation un certain nombre de citoyens. La logique est claire : pour aller vite, on utilise l'électronique. En outre, je considère que l'État s'honorerait à être exemplaire : il doit lui-même respecter les règles qu'il impose. Par ailleurs, je ne vois pas quelle urgence impose de faire fi des dispositions figurant dans nos codes et qui ont été votées antérieurement par le Parlement. Mon groupe est donc extrêmement défavorable à cet article qui semble contenir des dispositions d'opportunité et n'ayant pas de sens du point de vue de l'appréciation de la légalité.

M. Didier Paris, rapporteur. La garde des Sceaux a exprimé à plusieurs reprises un objectif ambitieux en matière de construction de places de prison – même si les chiffres ont pu être contestés. Or chacun d'entre nous sait que la construction d'un établissement pénitentiaire prend en moyenne une dizaine d'années. Quand on veut atteindre un objectif, il

faut s'en donner les moyens. C'est la raison pour laquelle je suis défavorable à la suppression de ces dispositions. Elles me paraissent au contraire être nécessaires pour favoriser la construction d'établissements, améliorer les conditions de détention – ce n'est pas là une petite ambition – et adapter notre parc carcéral. J'ajoute que les procédures envisagées sont parfaitement encadrées et proportionnées. Du reste, elles ne sont pas aussi exceptionnelles que vous le dites, madame Untermaier : on les utilise assez régulièrement, notamment pour les grandes opérations d'intérêt général, par exemple les infrastructures de transport, ce qui nous semble être le cas des établissements pénitentiaires.

M. Philippe Gosselin. Cet amendement me donne l'occasion de souligner les difficultés auxquelles se heurte la construction de places de prison. Au-delà du fait que le nombre de places créées ne sera pas celui qui avait été annoncé pendant la campagne, au-delà également du fait qu'on n'arrivera pas à enclencher une procédure claire et nette dans les mois qui viennent, des mesures dérogatoires sont prises ici pour essayer de hâter les choses. On voit bien que le Gouvernement comprend que les contraintes sont telles qu'il ne pourra même pas arriver au chiffre de 7 000 places qui a été annoncé : ce seront plutôt 4 500, en fait, lesquelles correspondent d'ailleurs au plan engagé sous le ministère de M. Jean-Jacques Urvoas. Cela signifie, d'ailleurs, qu'il s'agira aussi de places de semi-liberté. Comme je l'ai dit, je ne vois pas de difficulté à ce que l'on élargisse la gamme des solutions, à ce que l'on élabore des modèles différents. Il n'en demeure pas moins que le compte n'y sera pas, et l'article 51 nous le montre bien : il prévoit certes des mesures dérogatoires, mais elles restent précisément dérogatoires, et ne permettront même pas d'atteindre l'objectif.

Mme Cécile Untermaier. Je ne suis pas du tout convaincue par ce qu'a dit M. le rapporteur. Il est extrêmement important, par les temps que nous vivons, que l'État remplisse sa mission d'exemplarité et de pédagogie. Toutes les actions que nous menons vont être observées en prenant pour critère notre souci de recueillir l'avis des populations. Or l'article 51 résonne d'une manière fâcheuse : le dispositif va encore éloigner de la consultation des populations qui continuent à vivre dans la précarité numérique.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL20 de M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Cet amendement s'inscrit dans la continuité de l'argumentation de M. Philippe Gosselin.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL111 de Mme Cécile Untermaier.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CL481 du rapporteur.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL28 de M. Jean-Louis Masson.*

Elle est alors saisie de l'amendement CL381 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Par cet amendement, nous souhaitons que l'encellulement individuel s'applique enfin, en mettant un terme au moratoire. Pour rappel, en 1945, une commission de réforme des institutions pénitentiaires a énoncé pour la première fois ce

principe. Le code de procédure pénale de 1958 l'a repris. La loi du 15 juin 2000 a supprimé une partie des possibilités de dérogation. En 2003, l'application du principe a été repoussée. Ensuite, la loi pénitentiaire de 2009 l'a encore réaffirmé. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a lui aussi rappelé son importance. Il s'agit désormais de ne plus simplement affirmer, mais de garantir. C'est la raison pour laquelle nous proposons en outre de redéfinir l'échelle des peines, en faisant de la probation une mesure autonome et d'opérer une déflation pénale ; d'imposer la césure du procès pénal ; de mettre en place un mécanisme de régulation carcérale. Avec ces mesures qui dessinent une politique cohérente en la matière, le principe de l'encellulement individuel deviendra enfin une réalité.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 51 **modifié**.*

Article 51 bis (suppression maintenue) (art. 4, 39 et 40 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire) *Isolement électronique des détenus*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** les amendements identiques CL64 de M. Philippe Gosselin et CL183 de M. Éric Ciotti.*

*L'article 51 bis demeure **supprimé***

Article 51 ter (suppression maintenue) (art. 35 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire) *Palpations systématiques des visiteurs en détention*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** les amendements identiques CL65 de M. Philippe Gosselin et CL184 de M. Éric Ciotti.*

*L'article 51 ter demeure **supprimé***

Article 51 quater (art. 12-1 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire) : *Sécurité périmétrique des établissements pénitentiaires*

*La Commission **adopte** l'article 51 quater **sans modification**.*

Article 51 quinquies (art. 57 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire) : *Régime des fouilles en détention*

La Commission examine l'amendement CL281 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. L'amendement vise à supprimer ces dispositions issues d'une mission d'information sur les fouilles en détention, introduites par M. Dimitri Houbroun. En séance, deux amendements avaient été proposés ; mais celui qui offrait une contrepartie, à savoir que l'avocat pouvait avoir accès aux documents liés à la fouille, n'a pas été retenu. En tout état de cause, si vous ne respectez pas vous-mêmes les équilibres trouvés par vos collègues, je demande la suppression de cet article. Qui plus est, il me semble inutile : l'équilibre trouvé dans la dernière loi sur la question des fouilles pénitentiaires permet déjà de faire beaucoup de choses, sans avoir pour autant le caractère systématique de cet article.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement.*

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL185 de M. Éric Ciotti.

Puis elle adopte l'article 51 quinquies sans modification.

Chapitre V

Diversifier les modes de prise en charge des mineurs délinquants

Article 52 A : *Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour réformer la justice pénale des mineurs*

La Commission examine les amendements identiques CL41 de M. Philippe Gosselin, CL112 de Mme Cécile Untermaier, CL186 de M. Éric Ciotti, CL282 de M. Ugo Bernalicis et CL410 de M. Paul Molac.

M. Philippe Gosselin. Cet article pose de vraies questions. Au détour d'un amendement, nous avons vu comment le Gouvernement maltraite, d'une certaine façon, le Parlement. Il a fallu attendre quasiment la fin de la séance des questions au Gouvernement, pour découvrir que, vingt-cinq minutes plus tard, il y aurait, à la reprise des débats sur l'organisation de la justice, une demande d'ordonnance, au titre de l'article 38, laquelle viendrait modifier l'ordonnance de 1945 sur la protection des mineurs et la politique pénale les concernant. Cela n'est pas acceptable ! Ce sujet est trop important pour que le Parlement puisse s'en dessaisir. En plus d'être cavalier, le procédé démontre une forme de mépris. Nous sommes d'accord pour remettre à plat un certain nombre d'éléments. Si les diagnostics sont sans doute partagés, les solutions le sont peut-être moins. Quoi qu'il en soit, on ne peut pas escamoter le débat.

Sur le fond, il me semble que nous assistons à un contournement très grave et très net, que je qualifierais d'anticonstitutionnel, de l'utilisation de l'article 38, lequel permet de dessaisir le Parlement pour des raisons précises ou d'urgence. Mais, dès lors que la garde des Sceaux nous dit qu'il n'y aura pas d'entrée en vigueur avant le débat qui interviendrait sur la ratification, il y a un détournement de l'article 38, qui pourrait parfaitement être examiné par le Conseil constitutionnel.

L'amendement vise donc à supprimer le recours aux ordonnances sur ce sujet précis.

Mme Cécile Untermaier. Nous ne pouvons pas taire en effet notre profonde tristesse de voir l'Assemblée nationale traitée ainsi. En cours de séance, le Gouvernement a déposé un amendement l'habilitant à légiférer par ordonnance sur l'ordonnance de 1945 relative à la justice des mineurs, alors que nous tentons d'y travailler depuis plusieurs années. Les arguments avancés ne sont pas pertinents. L'Assemblée nationale aurait très bien pu, dans le cadre normal de ses travaux, réfléchir à l'ordonnance de 1945 et élaborer un dispositif législatif cohérent, qui aurait permis à tous nos collègues d'apporter leur point de vue.

Mais, au-delà de l'aspect politique, au-delà du problème constitutionnel que pose ce recours à l'article 38, nous devons nous méfier de cette dérive qui laisse accroire qu'une mission parlementaire, une mission au Sénat, une autre à l'Assemblée nationale et un chantier ouvert au ministère permettent de faire fi du débat parlementaire.

M. Philippe Gosselin. Pour anticiper ses résultats !

Mme Cécile Untermaier. Ce n'est pas du tout la même chose. C'est extrêmement grave de s'engouffrer dans un schéma, où la ministre de la Justice se permet de considérer que la mission parlementaire lui suffira pour fonder une ordonnance. Tel est le message que nous avons reçu et contre lequel nous nous élevons. Pour travailler au sein de cette mission, je peux vous affirmer qu'il n'y a aucune urgence à légiférer sur l'ordonnance de 1945 qui remplit beaucoup de ses objectifs. Nous aurions eu tout le temps de travailler de manière sereine sur cette question de la justice des mineurs. Or une disposition chaotique est venue outrager l'Assemblée nationale. C'est pourquoi nous voterons contre cet article et, sans doute, contre le texte.

M. Éric Ciotti. Je rejoins l'argumentation brillante de M. Philippe Gosselin. Nous sommes arrivés à un moment où il convient naturellement de changer les logiques, qui, depuis 1945, ont présidé au suivi de la délinquance des mineurs et ont conduit aux échecs majeurs que nous pouvons tous déplorer. Nous constatons au quotidien, avec tristesse hélas, que la délinquance des mineurs a augmenté, qu'elle est de plus en plus précoce et de plus en plus violente. Naturellement, il faut changer de cap. J'ai, à cet effet, moi-même déposé une proposition de loi visant à créer un code de justice pénale des mineurs, en inversant les logiques fondées depuis 1945 sur le « tout éducatif » et en construisant une forme d'équilibre afin de rendre la sanction dissuasive.

Le problème de fond existe bel et bien. Mais on ne peut y répondre dans une forme aussi méprisante pour le Parlement. Alors que nous avons l'occasion de débattre de la justice des mineurs, je ne vois pas pourquoi ce sujet a été introduit au dernier moment. Nous attendons ce texte depuis très longtemps et le Gouvernement aurait pu se saisir du sujet et en saisir le Parlement dans le cadre de nos prérogatives constitutionnelles. C'est un dévoiement incompréhensible des procédures, qui doit être condamné.

Mme Danièle Obono. Pendant les heures précédant la présentation de son amendement, le Gouvernement nous assurait que nos amendements sur la question n'avaient pas lieu d'être, étant donné que la justice des mineurs ne ferait pas l'objet de mesures dans le projet de loi et que nous aurions tout le temps d'avoir le débat plus tard, dans un cadre approprié. L'arrivée de l'amendement est venue non seulement le contredire, mais aussi révéler sa duplicité. Je n'imagine pas, en effet, que cette idée ait germé du jour au lendemain, ce qui poserait un autre problème !

Il n'est pas concevable de recourir à une ordonnance sur un sujet qui doit être ouvert et débattu, et de donner à nouveau un blanc-seing au Gouvernement. Nous ne sommes pas les seuls à nous y opposer. De nombreux agents, magistrats, employés et fonctionnaires du secteur de la justice des mineurs et de la protection judiciaire de la jeunesse se sont également opposés à la décision.

M. Paul Molac. Mon discours ne va pas détonner par rapport à ce que je viens d'entendre. Il n'y a pas d'urgence. Pourquoi cette précipitation à revoir l'ordonnance de 1945 ? Et pourquoi laisser le pouvoir exécutif la revoir lui-même, après avoir exclu le Parlement, en lui faisant voter un blanc-seing ? Cela illustre la confusion des pouvoirs. Alors même que le pouvoir exécutif fait 90 % des lois et que nous revient seulement le droit de les discuter et de les voter – Mme Belloubet nous avait reproché de les allonger, en soulignant qu'elles sortaient du Parlement un tiers plus longues que quand elles y étaient entrées. On fait notre boulot ! Une telle attitude est le signe d'une non-reconnaissance de la démocratie représentative. Si les élus n'ont même pas le droit de faire la loi, cela pose un problème ! J'y

vois un trait assez marquant de notre démocratie qui fleure bon parfois le bonapartisme d'un autre temps. Je voterai résolument contre l'article.

M. Didier Paris, rapporteur. Le sujet mérite en effet que nous nous y arrêtions quelques instants, même si nous en avons déjà beaucoup discuté en séance. Vous avez repris vos arguments ; je vais reprendre les miens, sans grande certitude de parvenir à vous convaincre.

M. Philippe Gosselin. Nous en avons ajouté de nouveaux, plus constitutionnels, monsieur le rapporteur !

M. Didier Paris, rapporteur. Je vais en parler !

Premier point : l'ordonnance de 1945 est-elle perfectible ? Oui, sans doute. Je crois avoir entendu M. Ciotti dire qu'il attendait le texte depuis longtemps. Ce n'est donc peut-être pas le mauvais moment pour agir...

Mme Cécile Untermaier. Ce ne sont pas les mêmes motifs !

M. Didier Paris, rapporteur. Je prends les motifs de part et d'autre ! (*Sourires.*)

M. Philippe Gosselin. Ceux qui vous arrangent !

M. Didier Paris, rapporteur. J'ai deux cerveaux ou, à tout le moins, un cerveau qui va dans plusieurs directions.

M. Philippe Gosselin. Attention à la schizophrénie, monsieur le rapporteur !

M. Didier Paris, rapporteur. La réforme est attendue depuis longtemps. Aussi, pourquoi ne pas envisager aujourd'hui un travail consistant d'abord et avant tout à codifier un code de justice pénale des mineurs ? Aucun d'entre vous n'a considéré que c'était un objectif aberrant, idiot et totalement déconnecté de nos réalités. La justice des mineurs rencontre des difficultés dont nous n'avons pas le droit de nous désintéresser aujourd'hui. Il s'agit d'un exercice de codification – je me répète. Quand on codifie, il n'y a pas de raison de ne pas intégrer des éléments d'évolution positive.

Notre collègue Gosselin a invoqué la Constitution. Il a sans doute raison, car il est bien meilleur constitutionnaliste que moi. Mais vous auriez raison, cher collègue, si nous avions précisé dès le départ que l'article 38, alinéa 2, de la Constitution ne serait pas respecté, en fixant déjà les délais d'application de l'ordonnance, ce qui n'est pas le cas. Relisez le texte. Il s'agit tout simplement de prévoir une ordonnance qui portera en elle-même, comme cela a été fait pour l'ordonnance de réforme du droit des contrats, la période de sa mise en application, dont la ministre a précisé qu'elle serait différée dans un délai minimal d'un an. En aucune façon, les dispositions de l'ordonnance qui seront présentées par le Gouvernement ne seront applicables avant la ratification et avant un délai qui a été fixé et qui sera porté dans l'ordonnance. Je ne suis pas persuadé, cher collègue, que cette manière d'aborder les choses, qui a déjà été utilisée, soit en discordance avec notre Constitution à laquelle nous sommes tous très attachés.

Nous ne sommes pas moins attachés non plus aux prérogatives du Parlement. Il s'agit d'un texte qui va être préparé pendant six mois, avec les interlocuteurs extérieurs, évidemment, mais aussi avec le Parlement. La ministre s'y est engagée. Un travail de fond a

déjà été mené par M. Jean Terlier et Mme Cécile Untermaier. Certes, il n'avait pas initialement cet objectif. Mais rien n'interdit de faire varier un objectif en fonction de circonstances de fait. Nous souhaitons que le débat parlementaire ait lieu, avec les forces vives du Parlement, si elles le veulent bien. Je n'ai pas entendu, jusqu'à maintenant, qu'il y ait d'opposition fondamentale de tel ou tel groupe pour ne pas participer à ce travail de construction et de réformation de l'ordonnance de 1945. J'ai même compris que tout le monde était à peu près d'accord pour participer à un groupe de contact, comprenant un ou plusieurs responsables par groupe, pour mener ce travail fondamental.

Dans quelques mois, une ordonnance sera présentée, puis discutée dans les conditions habituelles. Elle fera ensuite ou non l'objet d'une loi d'habilitation, après discussion. À ce stade, aucune de ses dispositions n'aura été mise en œuvre. Ensuite, si le Parlement en est d'accord, elle sera mise à exécution. Je ne vois pas pourquoi il ne serait pas opportun d'agir ainsi, ni en quoi nous violons la Constitution ou méconnaissons les droits du Parlement.

M. Philippe Gosselin. Monsieur le rapporteur, si j'interprète bien vos propos, comme la garde des Sceaux et le Gouvernement ont été suffisamment prudents pour ne pas inscrire de délai dans l'article d'habilitation, ils seraient déliés de tout engagement. Je prends acte que le Gouvernement pourrait se délier lui-même de ses propres engagements de durée qui ne figurent pas dans le texte. Rien ne l'empêcherait donc juridiquement, à vous entendre, de se dédire ou de se contredire. Dont acte. Je ne fais pas de mauvais procès au Gouvernement, ni ne dis que c'est ce qui arrivera ; mais rien ne l'empêcherait, si l'on suit votre raisonnement, qui me paraît un peu spécieux politiquement.

Nous avons toujours une appréciation *in concreto*. Les travaux préparatoires sont là pour éclairer le Conseil constitutionnel dans ses travaux et dans ses décisions. Ils permettraient de confirmer qu'il n'y a pas d'urgence et que, si le Gouvernement ne s'est pas engagé dans la lettre sur une durée précise, en réalité l'esprit est là, ce qui ne correspond pas, sinon à la lettre, du moins à l'esprit de l'article 38. Sans dire que le Gouvernement viole la Constitution, l'article, tel qu'il sera sans doute voté, est vraisemblablement entaché d'un défaut de constitutionnalité. Ce terme est moins fort que celui de violation de la Constitution, qui pourrait donner un sentiment de putsch – et je ne fais pas ce procès au Gouvernement.

M. Ugo Bernalicis. J'ai du mal à comprendre votre histoire d'ordonnance et de mesures dont l'application serait différée d'un an. Dans ce cas, pourquoi procéder de la sorte, en faisant voter, sans l'annoncer, un amendement qui n'est même pas examiné par le Sénat ?

Au moins, sur les ordonnances modifiant le code du travail, vous aviez eu l'honnêteté d'annoncer la couleur et d'établir clairement votre méthode, qui devait vous permettre de négocier directement avec les syndicats en contournant le Parlement. Que cela nous plaise ou non, c'était votre droit. Là, au contraire, vous procédez en cours d'examen et apportez des modifications qui ne relèvent pas uniquement de la codification, sans quoi vous auriez accepté tous les amendements à droit constant.

Je pense plutôt que vous voulez éviter le débat ou le réduire au minimum. Vous utilisez la stratégie du choc, pour nous paralyser et nous empêcher de nous saisir de la question, au milieu de l'examen d'un projet de loi déjà énorme.

Les gens ne comprennent pas ce que vous faites, où alors ils en arrivent à des hypothèses machiavéliques et réactionnaires sur le sort que vous voulez réserver à la justice

des mineurs, *a fortiori* dans le contexte actuel, compte tenu de la manière dont ces derniers ont été traités par la police et la justice lors des manifestations lycéennes.

Quant au code de procédure pénale, il est en ce moment au moins aussi maltraité que le Parlement, et nous avons donc toutes les raisons d'être inquiets. Puisque nous avons un an devant nous, vous devez retirer cet article et passer par la voie normale, sinon à quoi servent nos procédures parlementaires ?

M. Rémy Rebeyrotte. Ce que je ne comprends pas, moi, c'est pourquoi sur un sujet comme celui-là, dont tout le monde s'accorde à dire depuis vingt ans qu'une évolution est nécessaire, rien n'a été fait, sinon quelques modifications législatives à la marge.

Ce ne sont pourtant pas les travaux parlementaires qui font défaut. Il y en a eu sous toutes les législatures précédentes, mais les gouvernements d'alors n'en ont jamais tenu compte et n'ont jamais souhaité faire avancer les choses. Pourtant, les idées ne manquent pas.

Or voici que nous avons la chance d'avoir un gouvernement qui veut remplacer l'ordonnance de 1945 par un code de justice pénale pour les mineurs et affiche sa volonté de travailler rapidement, avec le Parlement et les acteurs associatifs impliqués. Cette chance, nous devons la saisir et non l'enterrer. Un véritable travail préparatoire va s'engager ; à nous d'être à la hauteur de l'enjeu.

Mme Cécile Untermaier. Nous sommes députés et nous voulons que l'Assemblée nationale conserve ses compétences. C'est pourquoi la manière dont vous procédez nous choque car, au train où nous allons, nous finirons par n'être plus que le bras administratif de l'exécutif, puisque c'est la ministre qui décide de confier telle ou telle mission au Sénat ou à l'Assemblée et ensuite de légiférer par ordonnance.

Nous devons affirmer notre indépendance. C'est à nous de mener nos affaires, en déposant, par exemple, une proposition de loi. Ou alors, soumettez-nous un projet de loi que nous prendrons le temps d'examiner. C'est à cette condition que la démocratie parlementaire gagnera. En revanche, vous me trouverez toujours sur votre chemin, lorsqu'il s'agira de faire de l'Assemblée nationale une simple chambre d'enregistrement. (*Applaudissement sur les bancs des commissaires des Républicains.*)

M. Paul Molac. Pourquoi en effet le Gouvernement ne nous soumet-il pas un projet de loi ? Pourquoi le groupe majoritaire n'utilise-t-il pas l'ordre du jour qui lui est réservé pour déposer une proposition de loi ? Au lieu de quoi vous voulez mettre en place une commission, où l'on restera entre soi. Vous savez ce que le grand Clemenceau pensait de ces pratiques : « *Vous voulez enterrer un problème ? Créez une commission !* » disait-il. Une commission parlementaire, même multipartite, qui travaillera en catimini, ne remplacera jamais un débat national où s'impliqueraient les éducateurs et les policiers.

Enfin, monsieur le rapporteur, vous avez pris l'exemple du droit des contrats, mais il me semble qu'il y a une petite différence entre le droit des contrats et le droit des mineurs...

M. Éric Ciotti. Je peux apporter ma contribution au débat, puisque j'ai déposé une proposition de loi qui vise à créer un code de justice pénale pour les mineurs, avec quarante-cinq articles codifiés. Je ne suis pas certain que toutes les dispositions recueillent l'approbation de Mme Untermaier, mais nous pourrions en débattre utilement. Cela

permettrait d'en finir avec des pratiques de longue date, qui ont malheureusement fait bien des dégâts dans notre société, en favorisant les progrès de la délinquance des mineurs.

M. Jean Terlier. Nous sommes tous d'accord sur le diagnostic. L'ordonnance de 1945 a été modifiée trente-quatre fois et est devenue aujourd'hui parfaitement illisible, non seulement pour les justiciables, ce qui, à la limite, pourrait s'entendre, mais également pour les praticiens du droit qui sont chargés de l'appliquer.

Tout le monde s'accorde à dire qu'il faut codifier cette ordonnance de 1945 pour lui redonner de la lisibilité. C'est ce que propose aujourd'hui la ministre au travers de cet article, tout en garantissant que le débat aura lieu et que toutes les améliorations proposées seront les bienvenues. C'est d'ailleurs ce à quoi nous travaillons avec Mme Cécile Untermaier et des députés issus de tous les groupes, au travers des auditions que nous menons depuis le mois d'avril dans le cadre de notre mission d'information sur la justice des mineurs.

Un nouveau cycle d'auditions doit être relancé à partir de janvier, qui porteront précisément sur la refonte de l'ordonnance de 1945. Le débat parlementaire va donc avoir lieu, mais il est temps d'agir. Vous savez comme moi, monsieur Bernalicis, que le calendrier parlementaire est contraint. Dans ces conditions, puisque nous disposons aujourd'hui d'un véhicule législatif adéquat, nous l'utilisons pour avancer.

*La Commission **rejette** les amendements identiques CL41, CL112, CL186, CL282 et CL410.*

*Puis elle **adopte** l'article 52 A sans modification.*

Article 52 (art. 3-1 [nouveau], 4, 6-2 [nouveau], 8, 10-2, 11, 11-2, 11-3 [nouveau], 33 et 40 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante) : *Amélioration de la préparation à la sortie des mineurs délinquants*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL482 du rapporteur.*

Puis elle examine l'amendement CL113 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Il s'agit de l'enfance délinquante et du droit à l'assistance d'un avocat pour les mineurs suspectés ou poursuivis. Or l'alinéa 5 de l'article 52 autorise le magistrat compétent à considérer que l'assistance de l'avocat n'est pas nécessaire. Nous demandons que cette disposition, qui correspond à la transposition d'une directive, soit corrigée pour ne pas permettre aux magistrats d'apprécier si la présence de l'avocat est utile ou non à la défense du mineur.

M. Didier Paris, rapporteur. Tout d'abord, je tiens à rappeler que les dispositions que vous souhaitez modifier constituent une avancée significative par rapport au droit existant et qu'elles résultent en effet de la transposition de la directive du 11 mai 2016. Nous avons comme habitude de ne pas surtransposer les directives, et nous ne souhaitons pas davantage le faire en l'occurrence.

Par ailleurs, la dérogation que vous souhaitez supprimer ne s'appliquera que lorsque le mineur ou ses représentants n'auront pas sollicité la désignation d'un avocat. Je fais toute confiance au magistrat pour apprécier, dans le cas d'espèce, si l'assistance du mineur par un avocat s'avère indispensable et de nature à mieux garantir ses droits et libertés, et c'est

d'ailleurs un point dont nous devons tenir compte dans la refonte de l'ordonnance de 1945. Avis défavorable.

Mme Cécile Untermaier. J'ai beau avoir l'habitude que vous m'opposiez des avis défavorables, je trouve très problématique de laisser aux magistrats la possibilité de décider si le mineur a besoin ou non d'un avocat. Cela me semble aller à l'encontre d'un principe fondamental de notre droit.

J'ai conscience que cela n'est possible que dans des circonstances particulières, dans le cas où l'avocat serait commis d'office, mais, tout en faisant comme vous confiance aux magistrats, je considère que la directive méconnaît ici le principe du droit à l'assistance d'un avocat.

M. Ugo Bernalicis. Aux termes de l'alinéa 5, le juge peut décider que la présence d'un avocat « *n'apparaît pas proportionnée au regard des circonstances de l'espèce, de la gravité de l'infraction, de la complexité de l'affaire et des mesures susceptibles d'être adoptées en rapport avec celle-ci* ». Quelqu'un peut-il m'expliquer, exemple à l'appui, en quoi la présence d'un avocat dans ces circonstances pourrait être préjudiciable ? Il me semble au contraire que, lorsqu'il s'agit de mineurs, l'assistance d'un avocat est impérative

M. Didier Paris, rapporteur. Nous ne sommes pas dans le cas de figure où un mineur ou son représentant auraient désigné un avocat. Il peut en revanche y avoir des cas où le mineur n'a pas souhaité d'avocat ; c'est alors que le magistrat, en se fondant non pas sur la personnalité du mineur mais sur la nature des actes délictueux, peut considérer que cela est superfétatoire. Cela relève de sa liberté et, encore une fois, nous ne faisons en l'occurrence que transposer une directive communautaire.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CL116 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. L'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, d'ailleurs repris à l'article 6 de la directive, a une valeur supra-légale, ce qui signifie qu'il est d'application directe. C'est ce qu'estiment le Conseil d'État et la Cour de cassation, qui considèrent qu'aucune dérogation n'est possible lorsque l'intérêt supérieur de l'enfant est en jeu.

Si vous ne souhaitez pas revenir sur les dispositions dont nous venons de discuter, ajoutez au moins que, quelle que soit la décision du juge, l'intérêt supérieur de l'enfant demeure toujours une considération primordiale. De cette manière, l'appréciation portée par le magistrat sera encadrée par une disposition de la Convention internationale des droits de l'enfant, qui s'impose à nous.

M. Didier Paris, rapporteur. Au risque de vous surprendre, mon avis est favorable !

La Commission adopte l'amendement.

La Commission adopte les amendements rédactionnels CL483, CL484, CL485 (rect), CL486, CL487, CL488 et CL489 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 52 modifié.

Titre V bis (supprimé)
Accroître la maîtrise des dépenses d'aide juridictionnelle

La Commission adopte l'amendement de coordination CL490 de Mme la rapporteure. Le titre V bis est supprimé.

Article 52 bis (suppression maintenue) (art. 1635 bis Q du code général des impôts) : *Rétablissement d'une contribution pour l'aide juridique*

La Commission examine les amendements identiques CL21 de M. Jean-Louis Masson et CL66 de M. Philippe Gosselin.

M. Jean-Louis Masson. Cet amendement vise à rétablir la contribution pour l'aide juridique supprimée par la loi de finances du 29 décembre 2013 pour 2014, suivant la rédaction retenue par le Sénat lors de l'adoption, le 24 octobre 2017, de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, présentée par M. Philippe Bas. Elle serait désormais modulée, de 20 à 50 euros, en fonction du type d'instance engagée.

M. Philippe Gosselin. Avec l'accès au droit et à l'aide juridictionnelle, nous sommes en face d'un vrai sujet. Il aurait semblé cohérent qu'une justice inclusive s'intéresse aussi aux plus modestes et puisse être inscrite dans ce projet de loi. Je regrette que cela ne soit pas le cas.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable. Monsieur Gosselin, nous ne voulons pas préempter les travaux de la mission sur l'aide juridictionnelle, lancée il y a quelques semaines. Nous en attendons ses conclusions.

La Commission rejette les amendements identiques.

L'article 52 bis demeure supprimé

Article 52 ter (suppression maintenue) (art. 18-1 [nouveau] de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) : *Consultation obligatoire d'un avocat avant toute demande d'aide juridictionnelle*

La Commission examine l'amendement CL22 de M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Cet amendement vise à prévoir la consultation obligatoire d'un avocat préalablement au dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle, à l'exception des actions pour lesquelles le justiciable est défendeur ou, en matière pénale, des demandes relevant de l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle en raison de leur caractère urgent.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable, pour les mêmes raisons.

La Commission rejette l'amendement.

L'article 52 ter demeure supprimé

Article 52 quater (suppression maintenue) : (art. 21 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) *Consultation obligatoire des organismes sociaux par les bureaux d'aide juridictionnelle pour apprécier les ressources du demandeur*

La Commission examine l'amendement CL23 de M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Cet amendement propose de rendre obligatoire la consultation par les bureaux d'aide juridictionnelle des services ou des organismes sociaux compétents pour apprécier les ressources des demandeurs, sans qu'ils ne puissent plus se contenter d'une simple déclaration.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

L'article 52 quater demeure supprimé

Article 52 quinquies (suppression maintenue) : (art. 44 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) *Attribution au Trésor public du recouvrement des sommes à récupérer versées au titre de l'aide juridictionnelle*

La Commission examine l'amendement CL24 de M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Cet amendement vise à améliorer le taux de recouvrement des sommes versées au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle à la suite d'une décision de retrait de l'aide ou auprès de la partie condamnée aux dépens ou qui perd son procès, dès lors que celle-ci n'est pas bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, en confiant ce recouvrement au Trésor public.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement

L'article 52 quinquies demeure supprimé

Titre VI

Renforcer l'organisation des juridictions

Chapitre I^{er}

Améliorer l'efficacité en première instance

Article 53 (art. 121-1, 121-3, 121-4, 122-1, 123-1, 123-4, 211-1, 211-3, 211-4, 211-4-1 [nouveau], 211-4-2 [nouveau], 211-5 [abrogé], 211-6, 211-7, 211-8, 211-9-2, 211-9-3 [nouveau], 211-10, 211-11, 211-11-1, 211-12, 211-13, 211-14, 211-16, 212-1, 212-2, 212-3, 212-4, 212-6, 212-6-1 [nouveau], 212-7 [nouveau], 213-1, 213-2, 213-4-1 [nouveau], 213-4-2 à 213-4-8 [nouveaux], 213-5, 213-6, 213-7, 213-9, 215-1, 215-2 et 215-3 à 215-7 [nouveaux], 216-1, 216-2, 217-1, 217-2, 218-1, 218-6 et 218-10 du code de l'organisation judiciaire, art. 39-4 [nouveau], 52-1, 80 et 712-2 du code de procédure pénale, 1134-10, 1422-1, 1423-11, 1454-2, 1521-3, 2312-15, 2312-46, 2315-74, 2323-4, 2323-39, 2325-38, 2325-40, 2325-55 et 3252-6 [abrogé] du code du travail, 4261-2 et 4262-2 du code des transports) : *Réorganisation juridictionnelle et statutaire*

La Commission examine les amendements identiques CL68 de M. Philippe Gosselin, CL114 de Mme Cécile Untermaier et CL382 de M. Ugo Bernalicis.

M. Philippe Gosselin. Au moment où nous allons acter la révision discrète de la carte judiciaire, nous nous penchons sur la fusion des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance. Celle-ci pourrait paraître cohérente, à ceci près qu'elle va se traduire par une fusion de la gestion des greffes et par des secrétariats communs.

À terme, il est plus que vraisemblable qu'un certain nombre des points d'accès au droit, que constituaient notamment jusqu'à aujourd'hui les tribunaux d'instance, disparaîtront. Ce mouvement sera évidemment plus subtil et discret que la publication de certaines cartes, qui annoncent quant à elles clairement la couleur.

C'est pourquoi nous voulons, par la suppression de l'article 53, réaffirmer notre attachement à une justice de proximité et dire non à la disparition par évaporation de cette justice de proximité.

Mme Cécile Untermaier. Dans un premier temps, nous avons été des observateurs intéressés par ce dispositif, mais, finalement, tout au long du débat, nous avons appris à en percevoir les effets négatifs.

Sans méconnaître la bonne foi des rapporteurs – et sans doute de la garde des Sceaux –, nous avons mesuré le risque encouru au travers du dispositif de spécialisation et de mutualisation qui est prévu, au cas où la technicité du contentieux ne soit pas garantie par un grand volume.

Nous ne vous faisons pas le procès de vouloir supprimer les tribunaux d'instance et créer un tribunal judiciaire avec une chambre détachée, mais nous considérons, à ce stade, que les risques sont immenses que le dispositif prévu permette leur suppression, en vidant de sens l'activité dans les bâtiments qui leur sont alloués. Sans être rayés de la carte, des tribunaux ne deviendraient plus que des bâtiments vides, faute de compétence.

M. Ugo Bernalicis. J'aime beaucoup l'histoire de la grenouille qu'on met dans l'eau froide : si on fait chauffer tout doucement cette eau, la grenouille ne s'en rend pas compte et elle meurt à petit feu, alors que si on la plonge dans l'eau bouillante, elle réagit !

En l'occurrence, c'est la stratégie des petits pas. On va « responsabiliser » les chefs de juridiction ; ils vont devoir « faire remonter des propositions », notamment sur la spécialisation et sur l'organisation... Et finalement, ce sont eux qui prendront la responsabilité des changements et le ministère ne fera qu'appliquer les desiderata locaux. Notons au passage que ces desiderata seront naturellement exprimés en pleine conscience, sans aucun budget contraint, sans aucune injonction, sans aucun lien hiérarchique des procureurs avec le ministère...

L'objectif, alors même que le budget de la justice augmente, non certes de 25 %, mais tout de même pas mal, devrait être d'élargir les juridictions et leur maillage territorial. Or on nous propose un truc rabougri, technocratique, boutiquier, dérivant d'une simple volonté de rationaliser et de mutualiser. Nous sommes très loin de l'idée qu'on peut se faire de la justice.

Bien sûr, tout cela est présenté sous le jour avantageux d'un mode de saisine unique. Mais celui-ci n'est pas du tout lié au fait de cette fusion. Il est possible de l'introduire sans fusionner le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance, ne serait-ce qu'en renforçant les services d'accueil unique du justiciable (SAUJ). C'est pourquoi il me semble sage de

supprimer cet article, qui cristallise beaucoup d'opposition, que ce soit de la part des élus locaux, des parlementaires, des professionnels du droit, et d'une bonne partie des justiciables... Il ne manquerait plus que les « gilets jaunes » s'emparent du sujet ! Vous seriez alors bien embêtés. Ils seraient bon qu'ils le fassent, d'ailleurs...

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je regrette, monsieur Bernalicis, que, dans une approche un peu complotiste, vous sous-entendiez avec cette métaphore de la grenouille, qu'il y aurait une volonté de faire mourir des tribunaux de proximité à petit feu. Cécile Untermaier et Philippe Gosselin s'opposent quant à eux à cette disposition en ayant l'honnêteté de reconnaître que tel n'est pas le projet de ce texte.

Comme le disait en effet Philippe Gosselin, nous sommes sur le terrain d'une fusion administrative, puisqu'il s'agit de fusion de greffes et de secrétariats. Il ne s'agit absolument pas, comme on l'a dit et redit, de supprimer des lieux de justice. Je tiens à vous rappeler qu'il ne s'agit pas du tout de supprimer des points d'accès au droit. Quand on dit qu'on maintiendra tous les lieux de justice, ce n'est pas simplement pour maintenir un lieu destiné à la visite... C'est un lieu dans lequel la justice sera rendue par un juge statutaire présent sur place et en charge des dossiers de surendettement, de consommation, de baux d'habitation et de tutelle.

Ainsi, la justice de proximité sera vraiment assurée sur l'ensemble des territoires par ces tribunaux de proximité, qui ont pour objectif de simplifier la donne pour le justiciable. Celui-ci n'aura plus à se demander s'il doit se rendre au tribunal d'instance ou au tribunal de grande instance. Il ira là où il veut et la suite sera gérée en *back-office*.

Madame Untermaier, vous évoquiez l'absence de garantie de grands volumes. C'est le contraire ! Ce sont seulement de petits volumes et des contentieux de niche qui pourront être dévolus aux différents tribunaux de grande instance. À chaque fois qu'on devra attribuer un contentieux de masse, on ne pourra pas l'attribuer uniquement à des tribunaux judiciaires.

Enfin, il y a un garde-fou essentiel dans ce texte. Il prévoit en effet qu'on responsabilise les acteurs de terrain. Dans le cas d'une mort à petit feu, puisque c'est ainsi que vous voyez les choses, aucune décision ne sera prise sans les acteurs de terrain, qui sont les mieux à même de décider ce qu'il y a de mieux pour leur territoire. Si l'on veut une justice de proximité, il importe de ne pas prendre des décisions au niveau national – c'est un message que l'on entend beaucoup ces dernières semaines. Il faut laisser les acteurs de terrain déterminer au mieux quelle compétence donner à leur juridiction. C'est pourquoi je formule un avis défavorable sur ces trois amendements.

M. Jean Terlier. Je compléterai le propos de la rapporteure sur trois points, en tentant une nouvelle fois de rassurer.

Premièrement, Mme la garde des Sceaux a bien précisé qu'il n'y aurait aucune fermeture de lieu de justice. Devant l'engagement qui a été pris, il est tout à fait déraisonnable de prétendre qu'on préparerait la suppression de tribunaux d'instance. Comme vous l'avez bien expliqué, monsieur Gosselin, nous prévoyons, non pas la suppression du contentieux du tribunal d'instance, mais la fusion administrative des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance, au sein du tribunal judiciaire. Il en va d'un meilleur fonctionnement de notre justice. Interrogez les professionnels, ils vous expliqueront que des contentieux devant le tribunal d'instance sont parfois parasités par le manque de greffiers présents pour assurer les audiences. Car, par l'effet de cette séparation des greffes, un greffier du tribunal de grande

instance ne peut pas venir aujourd'hui se substituer à un greffier du tribunal d'instance. Il en va donc d'un meilleur fonctionnement de la justice.

Deuxièmement, il en va aussi de l'intérêt du justiciable. Il n'aura plus à se poser la question de savoir s'il doit saisir le tribunal d'instance ou le tribunal de grande instance, en s'exposant à ces exceptions d'incompétence soulevées à l'envi pour retarder les procédures de manière dilatoire. Demain, avec l'acte de saisine unique au niveau du tribunal judiciaire, tout cela n'existera plus – dans l'intérêt du justiciable.

Troisièmement, la possibilité de spécialisation est ouverte dans l'intérêt d'un meilleur rendu de la justice. Aujourd'hui, certains contentieux sont très techniques et à faible volumétrie. Je prendrai l'exemple du contentieux devant le tribunal paritaire des baux ruraux. Le statut du fermage est excessivement compliqué : pourquoi ne pas imaginer regrouper ces tribunaux – certains ne connaissent parfois que deux affaires – pour former un volume de dossiers plus important. Cela induirait des délais de traitement plus rapides des dossiers, par des juges spécialisés dans ce type de contentieux. Voilà l'intérêt du justiciable.

Enfin, je rappelle que cette spécialisation devra résulter d'un accord entre le chef de juridiction et le chef de cour. À ce titre, elle ne constitue qu'une faculté, ne pouvant au surplus être exercée que dans le cadre d'une concertation.

M. Raphaël Schellenberger. Mme la rapporteure fait une lecture bizarre du principe de subsidiarité : nous aurions tendance à demander tout le temps que ce soient les acteurs locaux qui décident et serions mal venus de nous opposer lorsque, pour une fois, on le leur propose. Il n'y a pourtant rien de surprenant à ce que nous nous mobilisions sur le sujet. Car notre vision de la subsidiarité repose sur la recherche de l'échelon le plus pertinent pour exercer des compétences données et sur la recherche du niveau de responsabilité le plus efficace.

On peut aussi défendre l'idée que la justice est une compétence régaliennne et que son organisation, son financement et sa mise en place, y compris territoriale, relèvent de l'État. En l'affirmant, je ne me sens pas du tout en contradiction avec mes autres positions, quand je me bats, par exemple, au quotidien, pour que les collectivités territoriales aient les moyens d'exercer les compétences qu'elles exercent mieux que l'État central. Celui-ci doit se concentrer sur les siennes, au premier rang desquels figure la justice.

Je voudrais dénoncer aussi la perversité du système que vous mettez en place. Vous soutenez qu'il n'y aura pas de fermeture de lieux de justice et qu'on va y laisser les magistrats. Cependant, en fusionnant les fonctions support, vous allez reporter l'embouteillage de certains grands lieux de justice sur des lieux de justice de proximité, ceux qui fonctionnent le mieux en France aujourd'hui. Finalement, vous cassez ce qui marche sans améliorer ce qui ne fonctionnait pas !

M. Philippe Gosselin. Je ne voudrais pas assimiler le fonctionnement d'un service public tel que celui de la justice à celui d'une entreprise mais quand on fusionne des fonctions support, c'est rarement pour en maintenir à terme les éléments séparés. Les exemples de fusion d'entreprises sont là pour le démontrer. Si on ne mutualise pas, la fusion n'a aucun intérêt. On en reparlera dans quelques années – mais il sera trop tard : on assistera bien sûr à une évaporation des points d'accès au droit.

Notre collègue Terlier a pris l'exemple des tribunaux des baux ruraux. Leur situation dépend peut-être des départements mais la plupart d'entre eux fonctionnent très bien. Les magistrats y sont expérimentés et les preneurs et les bailleurs peuvent s'y expliquer à la loyale dans la plupart des cas. Ce n'est donc justement pas l'exemple qu'il faudrait nous donner. Si c'est cela que vous avez en tête, cela m'inquiète encore davantage.

Mme Danièle Obono. Nous sommes tous ici à l'Assemblée nationale pour se convaincre mais sans naïveté. Quand nous faisons des analyses politiques, ce n'est pas du complotisme : nous partons de l'expérience que nous avons avec cette majorité et cette garde des Sceaux. Trois jours avant le début des débats sur ce projet de loi, la ministre de la justice avait affirmé les yeux dans les yeux à notre collègue Bernalicis que non, l'ordonnance de 1945 ne serait absolument pas abordée lors de l'examen du texte. Mais à peine une semaine plus tard, elle a indiqué, lors des questions au Gouvernement, qu'en fait, cette ordonnance serait modifiée – et ce, par voie d'ordonnance. Après un an de travail au sein de cette assemblée, nous n'avons donc aucune raison d'avoir la moindre confiance politique dans votre majorité, dans votre Gouvernement, dans votre garde des Sceaux. Ce n'est pas du complotisme : c'est le résultat d'une analyse et d'une critique politique tout à fait fondées. Nous savons aussi qu'aucun gouvernement ne dit jamais qu'il fait une réforme de rationalisation parce qu'il fait simplement des choix budgétaires : c'est toujours pour le mieux-être. Mais on sait bien par expérience comment les choses se passent. Enfin, si vous aviez vraiment été au plus près du terrain, vous n'auriez pas eu besoin d'envoyer un courrier aux bâtonniers et aux institutions qui sont mobilisées contre votre réforme. C'est peut-être aussi du complotisme de leur part... Vous devriez vérifier la différence entre le complotisme et la politique.

*La Commission **rejette** les amendements identiques CL68, CL114 et CL382.*

*L'amendement CL388 de Mme Pascale Boyer est **retiré**.*

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission **rejette** l'amendement CL411 de M. Olivier Falorni.*

La Commission examine l'amendement CL383 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. L'esprit révolutionnaire qui anime la période actuelle me fait penser à 1789. Cet amendement propose que le siège des juridictions de proximité soit situé à moins de trente minutes de l'endroit où les gens vivent ou travaillent. Nous proposons ainsi de revoir la carte de l'implantation des juridictions.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission **rejette** l'amendement CL383.*

*Toujours suivant l'avis défavorable de la rapporteure, elle **rejette** l'amendement CL412 de M. Olivier Falorni.*

La Commission aborde l'amendement CL413 du même auteur.

M. Paul Molac. Comme la ministre nous avait dit que la spécialisation concernerait forcément des affaires très spécifiques et en faible nombre, je la prends au mot en l'inscrivant directement dans la loi.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable. Comme j'ai pu le dire en séance, la loi fixe un critère.

La Commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable de la rapporteure, elle rejette l'amendement CL414, toujours de M. Olivier Falorni.

La Commission adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL506 de la rapporteure.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, elle rejette l'amendement CL415 de M. Olivier Falorni.

La Commission est saisie de l'amendement CL384 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Par cet amendement, nous prévoyons que tout tribunal de grande instance et chacune de ses chambres détachées comportent notamment un ou plusieurs juges des tutelles des majeurs et un ou plusieurs juges d'application des peines.

En effet, le juge des tutelles doit nécessairement être un juge de proximité et avoir une connaissance précise et un suivi des personnes concernées, en situation de fragilité et de vulnérabilité marquée puisque ces personnes nécessitent une protection judiciaire dont il est le garant.

Le juge d'application des peines doit, lui aussi, nécessairement être un juge de proximité et avoir une connaissance précise et un suivi des personnes concernées afin de veiller aux bonnes conditions de leur réinsertion.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement.

Elle étudie l'amendement CL385 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Par cet amendement, nous cherchons à éviter tout esprit de complotisme en précisant que chaque tribunal de proximité doit disposer d'au moins un ou plusieurs agents de greffe affectés à son siège. Ainsi, nous serons sûrs que les tribunaux ne pourront pas être vidés de leur substance. Vous venez de rejeter l'amendement précédent qui permettait de garantir la présence de certains juges, comme le juge des tutelles et celui de l'application des peines, ce qui vient semer le doute et alimentera les théories du complot qui peuvent circuler sur les réseaux sociaux, sans compter les *fakes news* – mais vous vous y connaissez en la matière. Les mutualisations ne doivent pas conduire à vider de leur sens les lieux de justice. Cela doit rester des juridictions de proximité en mesure de fonctionner.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Cette disposition relève du niveau réglementaire. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, elle rejette successivement les amendements CL416 et CL417 de M. Olivier Falorni.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL507 de la rapporteure.

La Commission en vient à l'amendement CL386 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à renforcer la lutte contre la corruption, la délinquance en col blanc, les infractions sanitaires et environnementales et les infractions au droit pénal du travail, en dotant chaque département d'un pôle spécialisé. Cette lutte doit devenir l'une des priorités de la politique pénale. En l'absence d'une telle structure spécialisée et territorialisée, nous proposons d'expérimenter le regroupement de toutes ces expertises. Au regard de la volonté manifestée par le Gouvernement de lutter contre ce type d'infractions, je suis sûre que cet amendement recueillera votre accord – ou, à défaut, fera l'objet d'une explication très convaincante.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable.

M. Ugo Bernalicis. Dites-vous bien qu'à la fin, tout ce que vous racontez sur la lutte contre la délinquance financière, la fraude fiscale et les infractions écologiques et sanitaires se fracassera sur le réel ! Votre communication et vos effets d'annonce en matière de pouvoir d'achat se sont déjà fracassés sur le réel. Vous avez beau répéter aux gens en effet que tout va mieux, ils constatent bien quant à eux qu'à la fin du mois, ils ont moins ! Sachez-le, l'aspiration à lutter contre la délinquance financière va se renforcer dans notre pays : les « gilets jaunes » ne veulent plus que des gens puissent échapper à l'impôt – cela représente tout de même quelques milliards d'euros. S'agissant de la question écologique, j'ai vu qu'une pétition tendant à déposer un recours en justice contre l'État allait bientôt atteindre le million de signature. C'est parfait ! Ce serait encore mieux si, au niveau départemental, on pouvait avoir des juridictions spécialisées pour relayer ces luttes.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 53 modifié.

Article 53 bis AA (art. 134-2, 134-3, 244-1, 245-2, 531-5 et 531-7 du code de l'action sociale et des familles, art. 211-16 et 311-16 du code de l'organisation judiciaire, art. 725-3, 751-16, 752-19, 751-32 [abrogé] et 752-6 du code rural et de la pêche maritime, art. 133-9-4, 137-4, 141-1, 142-1, 142-2 [abrogé], 142-4, 142-5 [abrogé], 142-6, 142-7, 172-7-1, 142-8, 142-10, 142-10-1, 242-5, 357-14, 381-20, 381-1, 752-10, 752-11, 752-12, 821-5 et 835-4 du code de la sécurité sociale, art. 351-5-1, 4163-17, 6331-51 et 6331-62 du code du travail et art. 532-2 du code de l'éducation) : *Simplification du traitement de contentieux à caractère social*

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL508 de la rapporteure.

Puis elle adopte l'article 53 bis AA modifié.

Article 53 bis AB (art. 212-6-1 [nouveau] du code de l'organisation judiciaire) : *Extension des pouvoirs d'animation et de coordination en matière civile confiés à un procureur au sein d'un même département*

La Commission adopte l'article 53 bis AB sans modification.

Article 53 bis AC (art. 20 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995) : *Nomination des assistants de justice dans les juridictions judiciaires de Polynésie française*

La Commission adopte l'article 53 bis AC sans modification.

Article 53 bis AD (art. 82 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995) : *Coordination relative au recrutement des assistants de justice dans certaines collectivités d'outre-mer*

La Commission adopte l'amendement de précision CL509 de la rapporteure.

Puis elle adopte l'article 53 bis AD modifié.

Article 53 bis AE : *Ratification d'ordonnances réformant les juridictions sociales*

La Commission adopte l'article 53 bis AE sans modification.

Article 53 bis AF : *Recrutement de personnels par les organismes de sécurité sociale*

La Commission adopte l'article 53 bis AF sans modification.

Article 53 bis A (art. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, art. 723-3 du code de commerce, art. 1114-1, 3223-2, 3241-2 et 3844-2 du code de la santé publique, art. 251-4 et 251-6 du code de la sécurité intérieure, 3452-3 du code des transports, art. 3 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse, art. 1651H, 1653F, 1741A du code général des impôts, art. 11-4 du code du patrimoine, art. 332-18 du code du sport, art. 561-39, 612-5, 612-9, 621-2 du code monétaire et financier, art. 327-3 et 327-4 du code de la propriété intellectuelle, art. 228-2 du code de l'aviation civile, art. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation, art. 18 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, art. 6 bis de la loi n° 57-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, art. 1^{er} et 20 de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédures aux contribuables en matière fiscale et douanière, art. 72 de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, art. 2 de l'ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009 créant l'Autorité des normes comptables, art. 4 de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des essais nucléaires français, art. 2 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et art. 13, 14, 16 [abrogé], 17, 19 et 20 de la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel) : *Suppression de la participation de magistrats à diverses commissions administratives*

La Commission adopte l'amendement de précision CL510 de la rapporteure.

Puis elle adopte l'article 53 bis A modifié.

Chapitre I^{er} bis (nouveau)

Améliorer l'efficacité des juridictions en cas de crise

Article 53 bis B (art. 121-5 et 124-2 [nouveaux] du code de l'organisation judiciaire) *Délégation de magistrats exerçant à titre temporaire et de magistrats honoraires et transfert temporaire des services d'une juridiction vers une autre commune*

La Commission est saisie de l'amendement CL387 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Nous proposons de supprimer cet article qui vise à créer des magistrats volants destinés à renforcer d'autres tribunaux non seulement en cas de crise

imprévisible mais aussi bien si le délai de jugement est trop long. Cet article va précariser encore plus les magistrats honoraires et temporaires qui auront encore moins de garanties d'inamovibilité. En désarticulant l'organisation judiciaire, en déplaçant les uns et les autres, en rompant la stabilité des magistrats et des personnels de greffe plutôt que de renforcer leurs moyens, on va déménager tout le monde en permanence, ce qui va entacher le principe d'inamovibilité des magistrats. Peut-être qu'au nom de la mutualisation, de la rationalisation et des économies d'échelle, cela vous importe peu mais il y a encore des gens ici qui défendent des principes.

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

Elle étudie l'amendement CL372 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Afin de lutter contre les déserts judiciaires, nous proposons de garantir aux officiers publics et ministériels, et aux justiciables l'accès au juge des affaires familiales en trente minutes maximum à partir de leur lieu de travail ou de résidence. Étant donné la nature très particulière de ce juge, l'enjeu de proximité, la résolution par ce juge de litiges familiaux souvent sensibles et l'enjeu de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant, il est indispensable d'assurer une présence suffisante de ces juges sur le territoire. C'est l'objet de cet amendement expérimental.

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

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL511 et CL512 de la rapporteure.*

*La Commission **adopte** l'article 53 bis B **modifié**.*

Article 53 bis C (art. 125-1 [nouveau] du code de l'organisation judiciaire) : *Renfort temporaire de magistrats en cas de crise subie par des juridictions ultra-marines*

*La Commission **adopte** l'article 53 bis C **sans modification**.*

Chapitre I^{er} ter (nouveau)

Gestion électronique des registres des associations et des associations coopératives de droit local en Alsace-Moselle

*La Commission **adopte** l'amendement de cohérence CL513 de la rapporteure.*

Un chapitre I^{er} ter est ainsi inséré

Article 53 bis (art. 21 du code civil et art. 2 de la loi n° 2002-306 du 4 mars 2002) : *Gestion électronique des registres des associations et des associations coopératives de droit local en Alsace-Moselle*

*La Commission **adopte** l'article 53 bis **sans modification**.*

Chapitre II
**Améliorer la cohérence du service public de la justice
au niveau des cours d'appel**

Article 54 : *Expérimentation de fonctions d'animation et de coordination attribuées à certains chefs de cours d'appel et spécialisation de cours d'appel en matière civile*

La Commission en vient à l'amendement CL67 de M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. C'est mon dernier amendement de l'année. (*Sourires.*) Il y a, dans les cartons gouvernementaux, des expérimentations concernant la spécialisation des cours d'appel. Ces spécialisations nous inquiètent car sans que cela soit dit, elles vont sans doute entraîner la hiérarchisation des cours d'appel et des chefs de cour. Or cela ne va pas dans le sens d'une bonne administration de la justice.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CL418 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. C'est aussi mon dernier amendement, qui est de la même veine que le précédent, et je vous souhaite, de la même façon, un joyeux Noël à tous.

Nous craignons que la prise en compte de cette technicité n'entraîne une spécialisation très importante des différentes cours, voire, à terme, une fusion. On a tellement entendu dire que rien ne fermerait, ni les bureaux de poste, ni les maternités, etc. que je finis par être méfiant.

Cet amendement vise donc à préciser que la liste des matières civiles concernées doit viser des contentieux à haute technicité juridique et à très faible volumétrie. Il faut éviter de tout spécialiser.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. J'aurais bien voulu donner un avis favorable à votre dernier amendement. Mais étant donné que c'est exactement le même que celui portant sur l'article 53, par souci de cohérence, mon avis sera défavorable.

M. Raphaël Schellenberger. Nous aurions bien voulu nous aussi approuver l'un des derniers articles de ce texte. Lors de la lecture précédente, nous avons entendu qu'il pouvait être intéressant de mener l'expérimentation dans deux régions. Mais ce nombre a été porté de deux à cinq, soit près de la moitié des régions, et près de la moitié du territoire national.

M. Philippe Gosselin. En population, sans doute.

M. Raphaël Schellenberger. Voire au-delà de la moitié des justiciables, en fonction des cinq régions choisies. Ne risque-t-on pas de passer d'une petite expérimentation aux conséquences limitées, à une réforme structurelle qui nous serait sournoisement imposée ?

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Il s'agira bien de deux régions.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 54 sans modification.

Chapitre III Dispositions diverses

Article 55 : *Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour tirer les conséquences de la réorganisation judiciaire*

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission **rejette** les amendements CL115 de Mme Cécile Untermaier, CL290 et CL301 de M. Antoine Savignat.*

*Elle **adopte** enfin l'article 55 sans modification.*

Titre VII Dispositions relatives à l'entrée en vigueur et à l'application outre-mer

Article 56 : *Modalités particulières d'entrée en vigueur de certains articles*

La Commission examine l'amendement CL514 de la rapporteure.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. C'est un amendement de coordination.

M. Ugo Bernalicis. Je tiens à m'exprimer à l'occasion de l'amendement CL514 puisque je ne pourrais pas le faire sur mon amendement CL389, qui risque de tomber. La même chose s'est produite en séance. Généralement, on examine de tels amendements en discussion commune. Cela devient insupportable !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. C'est juste la procédure parlementaire, monsieur Bernalicis.

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

*En conséquence, l'article 56 est **ainsi rédigé** et l'amendement CL390 **tombe**.*

Article 57 (art. 4 de l'ordonnance n° 2012-1222 du 2 novembre 2012 portant extension et adaptation à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie des dispositions du droit civil et du droit de l'action sociale relatives à la protection juridique des majeurs, 711-1 du code pénal, 804 du code de procédure pénale, L. 243-1, L. 243-2, L. 244-1, L. 244-2, L. 245-1 et L. 245-2 du code de la route, L. 3826-3 du code de la santé publique, 69 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et 44 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante) : *Coordinations pour l'application des dispositions du projet de loi à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, aux îles Wallis et Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises*

*La Commission **adopte** successivement les amendements de coordination CL541, CL534, CL543 et CL542 des deux rapporteurs.*

*Elle **adopte** l'article 57 **modifié**.*

*Elle **adopte** enfin l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

*

* *

La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (n° 1502)

Titre I^{er}

Dispositions relatives au statut de la magistrature

Article 1^{er} (art. 3 et 3-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Suppression de la fonction de premier vice-président chargé du service d'un tribunal d'instance*

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 (art. 28-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Suppression de la fonction spécialisée de juge d'instance et création de la fonction de juge des contentieux de la protection*

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Article 4 (art. 41-10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Possibilité pour les magistrats à titre temporaire d'exercer leurs fonctions dans les chambres de proximité*

La Commission adopte l'article 4 sans modification.

Article 5 (art. 41-11 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Coordination des dispositions relatives au régime des magistrats à titre temporaire avec la suppression du tribunal d'instance et la création de la fonction de juge des contentieux de la protection*

La Commission adopte l'article 5 sans modification.

Article 7 bis (art. 2, 3, 3-1, 12-1, 13, 28, 28-2, 28-3, 32, 38-2, 41-10, 41-13, 41-14, 41-25, 41-26, 41-28, 41-29, 72-3, 76-1-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Coordinations relatives à la création du tribunal judiciaire*

La Commission adopte l'amendement de cohérence CL5 de la rapporteure.

Puis elle adopte l'article 7 bis modifié.

Article 7 ter (art. 38-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Coordinations relatives à la création du parquet national antiterroriste*

La Commission adopte l'article 7 ter sans modification.

Titre II

Dispositions diverses et transitoires

Article 8 A (art. 1^{er}, 2, 4-1 et 15 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, art 132 et 384-1 du code électoral et art. 22 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits) : *Coordinations relatives à la création du tribunal judiciaire*

*La Commission **adopte** l'article 8 A **sans modification**.*

Article 8 (art. 9 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République et art. 1^{er} de la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France) : *Coordinations relatives à la fusion des tribunaux d'instance de Paris et à la création du tribunal judiciaire*

*La Commission **adopte** l'article 8 **sans modification**.*

Article 9 : *Coordination pour l'expérimentation du tribunal criminel départemental*

*La Commission **adopte** l'amendement de coordination CL4 de la rapporteure.*

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

Article 9 bis : *Coordination avec la création du juge des contentieux de la protection*

*La Commission **adopte** l'article 9 bis **sans modification**.*

Article 9 ter : *Situation des magistrats exerçant à titre temporaire à la suite de la suppression des fonctions de juge d'instance et de la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance.*

*La Commission **adopte** l'article 9 ter **sans modification**.*

Article 9 quater (art. 3 de la loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : *Coordination avec la suppression de la possibilité laissée au juge des tutelles de priver du droit de vote les personnes protégées*

*La Commission **adopte** l'article 9 quater **sans modification**.*

Article 10 : *Entrée en vigueur différée de certaines dispositions du projet de loi organique*

*La Commission **adopte** l'amendement de coordination CL3 de la rapporteure, puis l'article 10 **modifié**.*

*Elle **adopte** enfin l'ensemble du projet de loi organique **modifié**.*

La réunion s'achève à 23 heures 45.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Laetitia Avia, M. Ugo Bernalicis, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Éric Ciotti, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Jean-François Eliaou, Mme Élise Fajgeles, M. Philippe Gosselin, Mme Émilie Guerel, M. Dimitri Houbron, Mme Alexandra Louis, M. Jean-Louis Masson, M. Stéphane Mazars, M. Jean-Michel Mis, M. Paul Molac, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, M. Didier Paris, M. Jean-Pierre Pont, M. Éric Poulliat, M. Rémy Rebeyrotte, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, Mme Alice Thourot, Mme Cécile Untermaier, M. Guillaume Vuilletet, Mme Hélène Zannier

Excusés. - Mme Caroline Abadie, Mme Huguette Bello, Mme Coralie Dubost, M. Philippe Dunoyer, Mme Paula Forteza, Mme Marie Guévenoux, M. Gilles Le Gendre, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, Mme Maina Sage, Mme Laurence Vichnievsky