

MARDI 9 OCTOBRE 2018

Lutte contre la fraude (*Conclusions de la CMP*)

**Programmation 2018-2022 et réforme pour la justice
(*Procédure accélérée*)**

SOMMAIRE

OPECST (Nomination)	1
LUTTE CONTRE LA FRAUDE (Conclusions de la CMP)	1
Discussion générale	1
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire	1
M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics	2
Mme Nathalie Delattre	2
Mme Sylvie Vermeillet	3
M. Emmanuel Capus	3
M. François Patriat	3
M. Éric Bocquet	4
Mme Sophie Taillé-Polian	4
M. Jérôme Bascher	5
Mme Nathalie Goulet	5
M. Thierry Carcenac	6
Discussion du texte élaboré par la CMP	6
ARTICLE 6	6
PROGRAMMATION 2018-2022 ET RÉFORME POUR LA JUSTICE (Procédure accélérée)	6
Discussion générale commune	6
Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice	6
M. François-Noël Buffet, rapporteur de la commission des lois	8
M. Alain Marc	9
M. Thani Mohamed Soilihi	10
Mme Esther Benbassa	10
M. Jacques Bigot	11
Mme Josiane Costes	11
Mme Sophie Joissains	12
M. Antoine Lefèvre	12
M. Philippe Bas, président de la commission des lois	13
Discussion des articles	15
ARTICLE PREMIER	15
Mme Éliane Assassi	15
Mme Marie-Pierre de la Gontrie	15
M. Jacques Bigot	15
ARTICLE PREMIER B/S	21
ARTICLE 2	22
ARTICLE 3	24
ARTICLE 4	27
COMMUNICATIONS DIVERSES	28

COMMISSIONS SPÉCIALES (<i>Constitution</i>)	28
PROGRAMMATION 2018-2022 ET RÉFORME POUR LA JUSTICE (<i>Procédure accélérée - Suite</i>)	28
<i>Discussion des articles (Suite)</i>	28
ARTICLE 4 (<i>Suite</i>)	28
ARTICLE 5	29
ARTICLE 6	30
ARTICLE 7	32
ARTICLE 8	32
Mme Esther Benbassa	32
ARTICLE 9 (<i>Supprimé</i>)	35
ARTICLE ADDITIONNEL	35
ARTICLE 11	36
ARTICLE 12 (<i>Supprimé</i>)	36
ARTICLES ADDITIONNELS	38
ARTICLE 13	42
ANNEXES	44
<i>Ordre du jour du mercredi 10 octobre 2018</i>	44
<i>Nomination à l'Opecst</i>	45

SÉANCE du mardi 9 octobre 2018

3^e séance de la session ordinaire 2018-2019

PRÉSIDENCE DE M. DAVID ASSOULINE,
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :
MME MIREILLE JOUVE, M. GUY-DOMINIQUE KENNEL.

La séance est ouverte à 14 h 30.

Le procès-verbal de la précédente séance est adopté.

OPECST (Nomination)

M. le président. – J'informe le Sénat qu'une candidature pour siéger au sein de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a été publiée. Cette candidature sera ratifiée si la présidence n'a pas reçu d'opposition dans le délai d'une heure prévu par notre Règlement.

Lutte contre la fraude (Conclusions de la CMP)

M. le président. – L'ordre du jour appelle l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude.

Discussion générale

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire. – Le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude a été examiné en premier par le Sénat. Espérons que d'autres textes suivront cette voie tout à fait sage !

Nous sommes parvenus à un accord en CMP à une très large majorité, six mois après son adoption au Conseil des ministres et après une première lecture qui a enrichi le texte. De 11 articles, il en contient désormais 38. La CMP n'a connu que deux abstentions, marque de votre intérêt à lutter contre la fraude fiscale et douanière, et elle met fin au verrou de Bercy.

En première lecture, le Sénat s'est montré constructif par rapport à un texte aux ambitions modestes. Nous regrettons que l'Assemblée nationale ait supprimé 9 des 18 articles du Sénat. L'ensemble des dispositions initiales demeurent, amendées ou

complétées, même si seul l'article premier créant une police fiscale de Bercy ne nous a pas totalement convaincus.

Sur les 19 articles additionnels insérés par l'Assemblée nationale, peu d'opposition. Ils améliorent des procédures existantes. Le Sénat a voulu, en CMP, sécuriser les procédures connues ou abandonner des procédures non sécurisées juridiquement. Nous regrettons que certains apports du Sénat ne soient pas retenus, mais ce texte reste utile dans la lutte contre la fraude fiscale.

Nous avons facilité le dépôt de plainte et supprimé le verrou de Bercy, tout en réservant la transmission automatique pour les dossiers les plus graves - avec, pour être conforme à l'exigence posée par le Conseil constitutionnel, trois critères cumulatifs : pénalités d'au moins 80 %, montant supérieur à un certain seuil fixé par décret et faits réitérés ou comportements aggravants.

Finalement, nous nous sommes ralliés à la rédaction proposée par l'Assemblée nationale, avec une procédure dont l'esprit est proche de celle que nous avons adoptée ; elle élargit les critères, tout en restant suffisamment contraignants pour répondre aux exigences du Conseil constitutionnel mais aussi éviter d'encombrer la justice. C'est un véritable progrès : l'administration est désormais liée par des critères légaux pour transmettre les dossiers les plus graves au parquet, même si elle conserve toute latitude pour transférer d'autres dossiers, par exemple par souci d'exemplarité.

L'Assemblée nationale a maintenu certains dispositifs comme le rétablissement de la faculté de transaction de l'administration fiscale en cas de poursuites pénales, celle de conclure une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) en cas de fraude fiscale ; l'interdiction faite à l'Agence française de développement de financer des dossiers avec des États non coopératifs ; ou encore, le renforcement de la lutte contre la contrebande de tabac.

Le Sénat, aussi, a renforcé la lutte contre la fraude à la TVA, absente du texte initial - la CMP a rétabli le régime de responsabilité solidaire des plateformes en ligne en matière de TVA, que nous avons introduit en première lecture.

M. Philippe Dallier. – Bonne idée !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Ce dispositif a démontré son efficacité au Royaume-Uni, avec d'importantes rentrées fiscales. L'article 4, qui prévoit une déclaration automatique des revenus par les plateformes, est également issu de nos travaux et nous l'avons encore amélioré.

Nous sommes parvenus à l'équilibre en CMP. Tant l'Assemblée nationale que le Sénat ont réalisé un travail constructif, espérons que cela continuera !

Nous regrettons souvent, au Sénat, des périodes de moindre activité. Faites confiance au Sénat en lui confiant plus de textes en premier !

Mme Françoise Gatel. – Très bien !

(*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains ; MM. Emmanuel Capus et Jean-Marc Gabouty applaudissent également.*)

M. Olivier Dusopt, *secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.* – La réussite de la CMP traduit le large consensus autour de ce texte qui vise à adapter nos outils de lutte contre la fraude aux enjeux de la fraude du XXI^e siècle.

La discussion parlementaire a considérablement enrichi le texte, passé de 11 à 38 articles. L'Assemblée nationale a conservé la moitié de vos propositions, en particulier le délit de blanchiment, les obligations déclaratives pour les comptes détenus à l'étranger, le renforcement de la lutte contre les trafics sur le tabac, la faculté de transiger en cas de poursuites pénales.

L'article premier, supprimé par le Sénat, instaure une police fiscale qui interviendra en complément de la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF). Le Gouvernement s'est clairement engagé pour la bonne coordination des deux services.

Le Sénat a aussi fait preuve de pragmatisme sur le verrou de Bercy. L'Assemblée nationale a précisé utilement les critères de la transmission automatique. L'article 13 améliore la collaboration entre l'autorité judiciaire et l'administration fiscale comme cela existe déjà dans beaucoup d'autres pays. La circulaire d'application est en préparation, je vous la présenterai si vous le souhaitez.

Je salue la reprise par le Sénat d'apports bienvenus des groupes communiste, socialiste, Modem et La France insoumise comme à l'article 11 la possibilité d'inclure des États de l'Union européenne dans les États et territoires non coopératifs (ETNC).

Votre commission des finances a montré son attachement à la responsabilité solidaire des plateformes internet avec les prestataires et vendeurs ne payant pas la TVA. L'administration pourra prendre des mesures pour les sanctionner. C'est une avancée majeure.

Le Sénat a conjugué sa détermination pour lutter contre la fraude, avec le pragmatisme économique - pour que la lutte contre la fraude ne se fasse pas au détriment de la compétitivité de notre économie. Ainsi, la CMP a restreint le *name and shame* aux personnes morales et ajouté l'obligation de publier toute décision contentieuse favorable au contribuable.

Je me réjouis encore de votre position conciliante sur l'article 7, sachant que cet article ne vise pas tant les professions réglementées ni le secret professionnel, mais les officines qui agissent en

dehors de tout cadre réglementé avec pour seul but que leurs clients échappent à l'impôt.

La CMP a fait aussi preuve de pragmatisme en supprimant l'obligation de communiquer aux représentants du personnel la documentation sur les prix de transfert, informations qui resteront à la disposition de l'administration en cas de contrôle fiscal.

Avec ces nouveaux outils, le projet de loi est adapté aux nouvelles formes de lutte contre la fraude : votre travail a été décisif. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM, ainsi que sur le banc de la commission ; Mmes Françoise Gatel et Michèle Vullien applaudissent également.*)

Mme Nathalie Delattre. – En ces jours de commémoration de la Constitution de la V^e République, je citerai Georges Pompidou : « la fraude est à l'impôt ce que l'ombre est à l'homme ».

M. Philippe Dallier. – Très bien !

Mme Nathalie Delattre. – Ce texte démontre, s'il en était encore besoin, combien le bicamérisme est un impératif démocratique dans notre pays. Je me réjouis de la réussite de la CMP. Après l'adoption de la loi pour une société de confiance cet été, voici le volet répressif des fraudes, lesquelles sont une entorse à notre pacte démocratique. La fraude représente 60 à 80 milliards d'euros, soit 20 % des recettes fiscales.

L'examen parlementaire a enrichi le projet de loi, passé de 11 à 38 articles.

Rapporteuse pour avis, j'avais proposé la suppression de l'article premier, qui me paraissait redoubler les moyens de lutte contre la fraude fiscale du ministère de l'Intérieur. Je regrette la création d'une nouvelle police fiscale, alors que la BNRDF existe déjà : on crée un risque de guerre des polices.

Je salue l'article 9 *bis* qui renforcera l'efficacité des modes de poursuite et leur transparence, mais regrette que les députés aient supprimé l'article 9 *ter* ; qui inscrivait dans la loi la jurisprudence Talmon.

Mme Nathalie Goulet. – Et oui !

Mme Nathalie Delattre. – Le risque d'interprétation *a contrario* est limité d'autant que nous avons précisé l'intention de cet article : ce risque ne justifie donc pas qu'on se prive d'inscrire dans la loi cette jurisprudence utile et fragile.

Je regrette que nous devions en arriver à pratiquer le *name and shame* car dénoncer et blâmer publiquement ne sont guère dans notre culture, mais je comprends que le droit évolue pour les seules personnes morales. De même pour l'évolution des pouvoirs de l'AMF dans la lutte contre les abus de marché.

La suppression du verrou de Bercy a fait l'objet de nombreux débats dans la presse. Nous voulions la transmission des dossiers concernant une fraude supérieure à 100 000 euros ; l'Assemblée nationale a complété le dispositif. Les lois de 2013 et de 2016,

ainsi que l'accord multilatéral de 2016, avaient représenté des avancées. Même si ce texte n'est pas exemplaire, il est significatif. Le groupe RDSE votera les conclusions de la CMP. (*Applaudissements sur les bancs des groupes RDSE, UC et Les Républicains*)

Mme Sylvie Vermeillet. – (*Applaudissements sur les bancs du groupe UC*) Je félicite les rapporteurs qui ont contribué à l'aboutissement de ce texte. Après des incantations, voilà des faits, pour consolider le pacte fiscal et social avec nos concitoyens. Sénat et Assemblée nationale ont trouvé un compromis.

M. Jean-François Husson. – Cela arrive !

Mme Sylvie Vermeillet. – Le Sénat a montré combien il était utile au débat démocratique.

Certes, nous regrettons la suppression de neuf articles d'origine sénatoriale, mais nous nous félicitons de l'adoption conforme de la lutte contre le blanchiment, de la faculté transactionnelle de l'administration fiscale en cas de poursuites pénales ou encore du fait que les personnes physiques soient finalement écartées de la publication des sanctions.

Le Sénat a veillé à l'efficacité de l'application du projet de loi. L'article 4 *ter* a été rétabli, pour la responsabilité collective des plateformes en ligne, fort heureusement. Nous avons vu l'efficacité d'un tel dispositif au Royaume-Uni. L'enjeu est majeur, la TVA fournissant la moitié des recettes fiscales de l'État.

Je salue l'action décisive du Sénat contre le verrou de Bercy. Demain, le transfert des dossiers au procureur sera automatique dans certains cas. Cependant, réserver un traitement différent aux élus et aux fonctionnaires, ce serait contraire au principe d'égalité devant la loi : nul ne doit être au-dessus de la loi... ni en dessous !

Grâce à l'implication constructive de chacun, nous adoptons un texte attaquant la fraude fiscale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe RDSE*)

M. Emmanuel Capus. – Nous sommes heureux que la CMP ait abouti à un accord. C'est suffisamment rare pour être souligné. (*On approuve à droite.*) Nos assemblées savent se retrouver sur les intérêts supérieurs de la Nation. La fraude fiscale touche au cœur du lien civique, au cœur de l'État.

Le texte a triplé de volumes. C'est peut-être un peu d'inflation législative. Le verrou de Bercy a été levé. Beaucoup de fantasmes entourent cette procédure qui ne consiste qu'à rendre à César ce qui appartient à César, c'est-à-dire faciliter le recouvrement des sommes dues par le fraudeur à l'administration fiscale.

La tentation était grande, et certains y ont succombé, de voir dans l'autorité judiciaire un parangon de vertu et dans l'administration le bras armé du copinage et du renoncement. Je ne partage pas l'idée que l'exemplarité exigée des élus et des fonctionnaires justifierait de les placer en dessous de la loi. Exemplarité ne doit pas rimer avec chasse aux sorcières et soupçon généralisé.

Plusieurs mesures vont dans le bon sens : le *name and shame*, utilisé avec mesure et aux seules personnes morales, est un bon outil, redoutable contre la fraude. La publicité des sanctions appliquées aux personnes physiques, elle, irait à l'encontre de la préservation de la vie privée, garantie par la Convention européenne des droits de l'Homme.

Je me félicite que le texte prévoit la publication des décisions favorables aux contribuables et que la mesure proposée par le Sénat contre la fraude à la TVA sur les plateformes en ligne ait été adoptée par la CMP.

Le groupe Les Indépendants se félicite de la position de compromis trouvée sur un texte qui se prêtait à tous les excès. La lutte contre la fraude a son importance ; le respect de la vie privée et l'équilibre de la justice aussi.

La tentation est grande de voir dans ce texte une occasion de clouer ces bourgeois au pilori comme disait Gérard Longuet. Je crois au contraire que c'est la force de notre République de punir avec justice et mesure, de prévenir avec fermeté et efficacité, de légiférer avec tempérance et souci de l'intérêt collectif. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Indépendants*)

M. François Patriat. – L'Assemblée nationale et le Sénat sont parvenus à un accord important qui responsabilise les acteurs économiques et renforce l'administration. Gardienne d'un temps long, notre assemblée doit se réjouir que ces mesures n'aient pas été prises dans la précipitation.

La fraude fiscale bafoue nos principes républicains les plus essentiels, elle mine les finances publiques, 29 à 40 milliards d'euros selon les estimations du Conseil des prélèvements obligatoires, jusqu'à 80 milliards selon d'autres ; autant d'argent non investi au service de nos concitoyens.

Je salue le travail des rapporteurs des deux assemblées. Le projet de loi initial comportait onze articles. Le Sénat en a ajouté dix-huit. L'Assemblée nationale a conservé des ajouts utiles du Sénat comme la répression du délit de blanchiment douanier, les obligations déclaratives pour les comptes détenus à l'étranger, l'extension de la convention judiciaire d'intérêt public en matière de fraude fiscale, la lutte contre les trafics sur le tabac ou encore le rétablissement de la faculté transactionnelle de l'administration fiscale en cas de poursuites pénales.

L'article premier, réinscrit à l'Assemblée nationale, donnera de nouveaux moyens de sanctionner des fraudes complexes avec la création d'une police fiscale. Ni les moyens de la BNRDF, ni ses effectifs ne diminueront.

L'article 2 renforce les moyens des douanes pour le contrôle des logiciels en matière de lutte contre la fraude.

Autre démonstration du pragmatisme du Sénat : la responsabilisation des plateformes de vente en ligne en matière de fraude à la TVA.

Ce texte est équilibré, en ce qu'il dispense de l'obligation de transmission les plateformes dont les revenus sont exonérés par nature, comme la mise en relation pour du covoiturage ou la publication d'annonces pour la vente de biens d'occasion entre particuliers ; de même, il intègre un seuil de 3 000 euros, seuil que connaît bien le Sénat, en deçà duquel les revenus tirés de la vente de biens d'occasion ou bien du partage de frais ne feront pas l'objet d'une transmission à l'administration fiscale ; ce seuil est complété d'un critère cumulatif de fréquence de vingt transactions par plateforme.

Ce texte est aussi exemplaire avec l'introduction du *name and shame* et l'automatisme de la peine complémentaire de publication en cas de fraude.

L'article 13 sur le verrou de Bercy est évidemment important. Le sujet court depuis une trentaine d'années. Sur 4 000 dossiers répressifs, 1 000 sont transmis à la commission des infractions fiscales (CIF). Dans 90 % des cas, on aboutit à un dépôt de plainte. Émilie Cariou a proposé que l'administration transmette au parquet les dossiers qui concernent une fraude supérieure à 100 000 euros et ayant donné lieu aux pénalités les plus importantes, 100 % et 80 % ou de 40 % en cas de réitération. De même, l'administration pourra désormais porter plainte directement sans avis préalable de la CIF.

Je salue le travail de nos deux chambres, l'écoute du Gouvernement envers les parlementaires et la volonté de co-construction qui a présidé au texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM*)

M. Éric Bocquet. – Au lendemain de l'ouverture du procès d'UBS, ce texte prend un visage bien pâlichon. Car ce procès illustre l'ampleur et la complexité de l'industrie de la fraude fiscale.

Vous annoncez à grands frais la création d'une police fiscale, mais, en même temps, la suppression de 2 130 postes dans l'administration fiscale. Comment se feront les contrôles ? Selon certaines sources syndicales internes, une entreprise était susceptible, en 2008, d'être contrôlée tous les quatre-vingt-quatre ans - et, actuellement, tous les cent trente ans ; pour les particuliers, les contrôles de fond réalisés sur place sont passés de 4 166 en 2008 à 3 613 en 2017, soit de 0,011 % à 0,009 % des contribuables. Pas moins de 3 100 emplois ont été supprimés dans les services de l'administration fiscale depuis 2010.

Le procès d'UBS se tient grâce à l'action des lanceurs d'alerte. La République leur est redevable : ce projet de loi était l'occasion de renforcer leur protection et reconnaître leur rôle dans l'entreprise. Ce texte devait aussi revoir la liste française des paradis fiscaux, où la Suisse ne figure pas. Le secret bancaire y aurait disparu. Pourtant le tribunal de Saint-Gall vient

de donner raison à UBS qui refuse d'accéder aux demandes d'aide administrative de la France. Dès 2014, UBS a tenté d'obtenir sans succès une compensation sur reconnaissance préalable de culpabilité. Cette procédure discrète prévue par la convention judiciaire d'intérêt public est contraire au *name and shame*. En 2017, HSBC a accepté de payer une amende de 300 millions d'euros pour une fraude de 1,6 milliard d'euros. La justice n'est décidément pas la même pour tous - selon que vous serez puissant ou misérable !

L'amendement sur la délicate question des prix de transfert dans les entreprises a été supprimé alors qu'il constituait une plus-value en matière de transparence. M. Darmanin déclarait il y a quelques mois qu'il ne souhaitait pas plus qu'un aménagement du verrou de Bercy. La lumière jaillit soudain grâce à un amendement enfin accepté par le Gouvernement ; il y a eu, depuis, une communication dont l'efficacité a été redoutable auprès de l'opinion publique...

Oui, le verrou est desserré pour les dossiers de fraude supérieure à 100 000 euros, mais il n'est pas desserré. Le nombre de dossiers transmis automatiquement doublerait, à 2 000 : c'est la moitié seulement des quelque 4 000 dossiers considérés comme des fraudes graves par l'administration.

Nous prenons en compte la création de sanctions pour les intermédiaires dans ce texte. Effectivement, on ne peut jamais s'évader sans un peu d'aide. Cette proposition figurait dans les rapports des commissions d'enquête.

Nous prenons en compte également la clarification vis-à-vis des plateformes de l'économie collaborative. Nous restons donc très nettement sur notre faim. Le compte n'y est pas, le déroulement de la CMP a été particulièrement éclairant et a permis de jauger les intentions dans leur réalité. Nous ne voterons pas ce texte.

Mme Sophie Taillé-Polian. – La lutte contre la fraude fiscale est de longue haleine. Ce fléau nuit à l'équilibre des entreprises et contrevient au pacte social. Nous nous félicitons qu'un texte traite de ces sujets et nous notons des avancées comme le dispositif encadrant les plateformes internet, le *name and shame* ou la création de la police fiscale.

Cependant, cette loi représente une série d'occasions manquées. L'ouverture du verrou de Bercy constitue une avancée réelle, mais ne va pas assez loin car les dossiers qui ont fait l'objet d'une sanction administrative de 40 % devraient être transmis directement au parquet.

Les juges devraient aussi pouvoir ouvrir une information connexe sur des dossiers pas forcément de nature fiscale.

La jurisprudence Talmon a permis le procès UBS. Pourquoi ne pas l'avoir inscrite dans la loi ? On nous dit que ce serait la fragiliser. Cette subtilité m'échappe. La lutte contre l'optimisation fiscale aurait pu aller plus

loin. Certains députés de la majorité en conviennent qui disaient ce matin dans la presse qu'il faudrait supprimer les niches à évasion fiscale : si vous vouliez véritablement lutter contre la fraude fiscale, monsieur le ministre, il faudrait agir contre ces niches bien particulières.

L'objectif principal de ce Gouvernement est d'aider coûte que coûte les entreprises, quitte à réduire les dépenses sociales. On aurait gagné quelques mois si on avait inscrit la lutte contre le blanchiment dans ce texte plutôt que dans la loi Pacte. Le Gouvernement semble considérer que finalement la fraude fiscale, ce n'est pas si grave et que l'essentiel est de privilégier la négociation pour que l'État retrouve ses recettes fiscales. Or la fraude fiscale, c'est une faute morale. Le plaider coupable et la convention judiciaire d'intérêt public participent de cette philosophie. Nous souhaitons au contraire, une politique de dissuasion.

Dans l'histoire, il y a deux sortes de lois contre la fraude : celles qui interviennent après de grands scandales et celles qui compensent une politique fiscale favorable aux plus riches. Ce texte répond au second cas : c'est pourquoi nous nous abstenons. (*Applaudissements sur les bancs des groupes CRCE et SOCR*)

M. Jérôme Bascher. – (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*) Voilà six mois que ce texte a été présenté en Conseil des ministres. Nous en partageons l'objectif. Il est de bon goût qu'il arrive après le texte sur la société de confiance.

Eric Bocquet a rappelé le procès UBS. En 2012, le Sénat a évalué à 30 à 50 milliards d'euros le préjudice lié à la fraude fiscale. Aujourd'hui, à cause du développement numérique mal maîtrisé, nous en serions à 100 milliards d'euros. C'est considérable !

La fraude est une offense pour ceux qui ne paient pas d'impôt ; c'est aussi et d'abord une injustice pour ceux qui en paient (*M. Laurent Duplomb applaudit ; applaudissements sur quelques bancs du groupe Les Républicains.*)

Pour lutter contre la fraude, il faudrait, dans un pays champion des prélèvements obligatoires comme le nôtre, commencer par baisser ces prélèvements ! Ce serait même la mesure la plus efficace pour lutter contre la fraude.

Panama a commencé, le 3 octobre, à diffuser l'information fiscale auprès d'autres pays, dont la France : c'est une bonne nouvelle, dont on ne parle guère.

Ce texte n'est évidemment pas aussi bon que celui qui était sorti du Sénat.

M. Bruno Sido. – Hélas !

M. Jérôme Bascher. – Mais nous restons attachés au bicamérisme et saluons le texte sorti de l'Assemblée nationale.

Nous n'avions pas voulu de la police fiscale - mais avons accepté sa création. Il faudra l'évaluer, pour éviter le risque de guerre des polices fiscales.

Le Sénat avait aussi prôné un abattement forfaitaire de 3 000 euros pour les revenus perçus par les particuliers sur les plateformes de vente en ligne et déclarés directement par celles-ci. L'Assemblée nationale ne l'avait pas retenu, contre l'avis du Gouvernement. Le Sénat aura été précurseur, puisque cette idée est reprise à son compte par la majorité dans la loi Pacte. Il s'agit de sanctionner les fraudeurs, non les particuliers honnêtes.

Je regrette que l'interdiction des cartes prépayées par les plateformes n'ait pas été retenue : l'anonymat favorise non seulement le blanchiment mais a permis à un criminel de Strasbourg d'attirer sa proie. Je n'en vois pas l'utilité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*)

Alors que la fraude à la TVA sur les plateformes de vente en ligne représente plusieurs milliards d'euros, le projet de loi initial ignorait le sujet. Heureusement, la CMP a rétabli les apports de notre rapporteur, ce dont nous nous félicitons. Le problème du carrousel de TVA mérite une réponse rapide.

De même, la CMP est revenue sur le texte de l'Assemblée nationale pour que le *name and shame* ne vise pas les personnes physiques - qu'un juge peut innocenter ultérieurement.

La convention judiciaire d'intérêt public, créée par la loi Sapin 2, est étendue à la fraude fiscale.

Notre commission des finances a su convaincre l'Assemblée nationale et le Gouvernement de lever, enfin, le verrou de Bercy. Certes, c'était avant tout un symbole, mais dans le temps de la transparence, il était nécessaire qu'il sautât. Certains auraient voulu aller plus loin mais il fallait tenir compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Je salue les efforts d'Albéric de Montgolfier et d'Émilie Cariou pour trouver une solution en CMP. Je remercie aussi le président Éblé. Le groupe Les Républicains votera ce texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*)

M. Antoine Lefèvre. – Très bien.

Mme Nathalie Goulet. – (*Applaudissements sur les bancs du groupe UC*) Je ne parlerai pas de la vraie-fausse suppression du verrou de Bercy. La CMP a supprimé l'article 1^{er} B, introduit par le Sénat en première lecture sur amendement du groupe UC, qui encadrait le délai et fixait la procédure en cas de question préjudicielle pour éviter les conflits de juridictions.

Avec l'article 8, le juge pénal devra surseoir à statuer en attendant que le juge de l'impôt - le juge administratif - fixe le montant de l'impôt fraudé, puisque l'amende pénale pour fraude fiscale devient proportionnelle à celui-ci. Or la jurisprudence de la Cour de Cassation impose que le juge pénal

recherche et détermine le montant des impôts fraudés servant de base de calcul aux pénalités...

Le texte voté par la CMP créé une obligation systématique de sursis à statuer dans les dossiers pénaux de fraude fiscale, sans organiser ces renvois. Le Conseil d'État, juge administratif suprême, va-t-il accepter que le juge pénal fixe lui-même le montant des redressements fiscaux ?

Le texte de la CMP aboutit à complexifier la procédure. Cela fera le bonheur des cabinets fiscalistes. Il faudra revoir l'article 8, inapplicable. Voilà ce qui se passe lorsqu'il n'y a pas de navette ! J'attends avec impatience le décret d'application. L'article 8 est inapplicable et ne donne aucune garantie au justiciable, au contraire. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UC et sur quelques bancs du groupe Les Républicains)*

M. Thierry Carcenac. – *(Applaudissements sur les bancs du groupe SOCR)* Mme Taillé-Polian a dit les avancées mais aussi la friolité de ce texte. L'ingéniosité des fraudeurs est sans limites. Après la loi sur la société de confiance, qui consacrait le droit à l'erreur, ce projet de loi rétablit un certain équilibre.

Notre groupe avait défendu en première lecture la création d'une police fiscale sous le contrôle du juge. Il ne faut pas craindre une guerre des polices ; l'exemple de la police douanière, créée en 2010, le montre.

On constate une baisse du nombre de contrôles fiscaux et une diminution des effectifs de la DGFIP, alors que la fraude reste évaluée entre 60 et 80 milliards d'euros.

Rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », j'ai souligné l'inégalité de traitement des entreprises selon les territoires : les sièges sociaux sont concentrés dans quelques départements et la fréquence des contrôles varie en fonction de l'implantation des brigades et du tissu économique. Les méthodes évoluent avec le contrôle à distance et ciblé grâce au data-mining. J'espère que les suppressions de postes à Bercy ne se feront pas au détriment du contrôle fiscal. Nous y reviendrons en loi de finances...

Le groupe socialiste sera toujours favorable au renforcement de la lutte contre la fraude fiscale. *(Applaudissements sur les bancs du groupe SOCR et sur certains bancs du groupe CRCE)*

La discussion générale est close.

M. le président. – En application de l'article 42 alinéa 12 du Règlement, aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement ; le Sénat étant appelé à se prononcer avant l'Assemblée nationale, il statue sur les éventuels amendements puis, par un seul vote, sur l'ensemble du texte.

Discussion du texte élaboré par la CMP

ARTICLE 6

M. le président. – Amendement n°1, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 10

Remplacer les mots :

au deuxième alinéa du présent II

par les mots

à l'avant-dernier alinéa du I

L'amendement de coordination n°1, accepté par la commission, est adopté.

M. le président. – Conformément à l'article 42 alinéa 12 du Règlement, je vais mettre aux voix l'ensemble du projet de loi dans la rédaction résultant du texte élaboré par la commission mixte paritaire, modifié par l'amendement qui vient d'être adopté par le Sénat.

L'ensemble du projet de loi est adopté.

La séance est suspendue quelques instants.

Programmation 2018-2022 et réforme pour la justice (Procédure accélérée)

M. le président. – L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et du projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions.

La procédure accélérée a été engagée sur ces textes. Il a été décidé que ces deux textes feraient l'objet d'une discussion générale commune.

Discussion générale commune

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Faire de la justice une priorité : c'est l'engagement pris par le président de la République en 2017 devant les Français. Ces deux textes témoignent du respect de cet engagement.

À l'heure où la société française se transforme, les services publics se modernisent. Pour rendre le meilleur service possible aux citoyens, la justice doit se renforcer et s'adapter.

Pour se renforcer, il lui faut des moyens. Or nous devons rattraper un retard cruel, d'où une importante augmentation budgétaire. Cela n'est pas tout, il faut aussi gagner en efficacité.

Au cours de mes nombreux déplacements, j'ai rencontré les acteurs de la justice et j'ai constaté que

les Français ont confiance dans la justice mais qu'ils la trouvent aussi trop complexe et trop lente.

Je souhaite que les Français se sentent protégés, écoutés, pris en considération par leur justice. J'ai la conviction que la justice sera plus crédible si elle est plus compréhensible et si elle apporte des solutions en temps utile aux problèmes quotidiens.

Cette réforme est globale et concrète, construite pour l'intérêt des justiciables et consacre des moyens importants à la justice.

Globale, car le texte conjugue des moyens - c'est une loi de programmation - et une revue des méthodes. Concrète, car elle s'appuie sur les propositions du terrain, tout en garantissant les droits. Point de considérations idéologiques, mais des effets directs et rapides sur la justice au quotidien.

En 2017, une grande consultation a été menée : les Chantiers de la justice. Il y a eu ensuite des concertations avec toutes les parties prenantes.

Toute réforme suscite des craintes comme des aspirations - qui ne sont d'ailleurs pas toujours convergentes, que l'on soit élu, magistrat, avocat... Pour ma part, l'intérêt des justiciables, l'intérêt général, a été ma seule boussole.

Les deux projets de loi ont été déposés sur le bureau du Sénat car je sais le travail accompli par votre commission des lois sur ces questions. Il nourrira nos débats.

Cette réforme consacre des moyens pour investir et recruter afin d'assurer une justice de qualité. C'est tout l'intérêt d'une loi de programmation sur cinq ans. La loi de finances pour 2018 avait déjà augmenté le budget de la justice de 3,9 % et créé 1 100 emplois. Dans le budget 2019, le mouvement s'accélère avec une hausse des crédits de 4,5 % et la création de 1 300 emplois.

Le budget de la justice croîtra de 1,6 milliard d'euros en cinq ans, passant à 8,3 milliards hors pensions, soit une hausse de 24 % ; il engagera 6 500 recrutements. On peut toujours proposer plus mais on ne peut s'abstraire du contexte financier et budgétaire global.

On peut attendre de ces moyens une amélioration des conditions de travail, une résorption des vacances et la constitution de véritables équipes autour des magistrats.

Le passage de l'ère de l'informatique à l'ère du numérique est stratégique : un demi-milliard d'euros y sera consacré.

Enfin, 15 000 places de prison seront construites, dont 7 000 seront livrées et 8 000 engagées d'ici 2022. Je regrette que votre commission des lois ait écarté l'allègement de certaines procédures, qui permettait d'accélérer la construction. Le projet de loi de programmation prévoit aussi la création de vingt centres d'éducation fermés.

Le Conseil d'État a souligné l'aspect réformateur de ce texte, construit autour de six axes. Le premier s'attache à la procédure civile, la justice de la vie quotidienne. Il s'agit de faciliter la vie des gens, de recentrer le juge sur son cœur de métier en simplifiant les procédures : réduction des modes de saisine de la juridiction civile, allègement de la procédure de divorce, suppression de formalités inutiles en matière de protection des majeurs vulnérables tout en renforçant leurs droits. La dématérialisation des petits litiges et des injonctions de payer facilitera la vie des justiciables.

Il nous faut prendre en considération les plateformes juridiques tout en les encadrant. Nous étendons le périmètre de la représentation obligatoire par avocat pour une justice de meilleure qualité et une expertise plus fine de l'avocat. La résolution du litige ne passera plus forcément par le juge, afin de pacifier et responsabiliser la société.

Sur la procédure civile, je regrette que votre commission des lois ait vidé de leur substance nombre des mesures proposées. Vos préventions quant à la dématérialisation m'ont étonnée : c'est au contraire un grand progrès, si les garanties nécessaires sont apportées et que la justice demeure humaine. Le *statu quo* n'est pas acceptable.

S'agissant de la procédure pénale, je ne veux pas céder au fantasme du grand soir. Mes solutions, pratiques, se fondent sur l'écoute du terrain. La procédure pénale s'est complexifiée au fil des réformes, cela nuit à l'action des enquêteurs. La criminalité prend des formes nouvelles imposant plus de rapidité et de simplicité dans l'action pour une meilleure efficacité, sans amoindrir la garantie des droits. Nous simplifions le travail des acteurs par la numérisation complète des procédures et par toute une série d'harmonisations.

Mieux protéger les victimes est aussi une grande préoccupation. La plainte en ligne sera un réel progrès notamment pour les victimes de violences sexuelles ou conjugales. L'expérimentation du tribunal criminel départemental évitera la correctionnalisation de certains crimes, notamment les viols. Vous nous avez suivis sur ce point.

Certains professionnels du droit ont tenu dans la presse un discours très différent de celui qui était le leur lors de nos réunions de travail. Ce texte porterait atteinte à la garantie des droits ? Ou offrirait trop de garanties et entraverait le travail des enquêteurs ? Ce sont des postures.

Les garanties constitutionnelles sont là, j'y ai veillé ; le Conseil d'État l'a confirmé. Le juge des libertés et de la détention (JLD) contrôle les actes d'enquête et veille à la garantie des droits.

Je m'interroge sur la position de votre commission des lois qui éloigne le texte des besoins des juridictions, des enquêteurs et des justiciables. Elle a ainsi supprimé la procédure de comparution différée,

qui pourrait épargner au suspect des mois de détention provisoire. De même, le droit d'être assisté d'un avocat lors d'une perquisition compliquera la tâche des enquêteurs sur le terrain, alors que votre mission d'information appelait à vaincre « le malaise des forces de sécurité intérieure. »

Le troisième axe redéfinit le sens et l'efficacité de la peine, pour mieux réprimer les infractions, mieux protéger la société et mieux réinsérer, en lien avec mon plan pénitentiaire. Remettons d'abord de l'ordre dans notre droit de la peine. Ceux qui doivent aller en prison doivent y aller réellement. Toute infraction mérite sanction. En dessous d'un mois, les peines d'emprisonnement ferme seront interdites ; entre un mois et six mois, elle sera effectuée par principe en dehors de la prison ; entre six mois et un an, la peine sera exécutée en détention mais avec une possibilité d'aménagement. Au-delà d'un an, la peine sera exécutée sans aménagement *ad initio*. Le seuil d'aménagement des peines d'emprisonnement est ainsi abaissé de deux à un an.

L'objectif est de mettre fin à l'emprisonnement de courte durée, inutile, désocialisant et qui nourrit la récidive. L'inexécution des peines rend notre justice pénale incompréhensible. Il faut des peines réelles, utiles et autonomes qu'il s'agisse des travaux d'intérêt général ou du bracelet électronique, que nous voulons développer. Ni *mantra* de la prison, ni vision irénique de la société : sortons des schémas tout faits.

M. Jean-François Husson. – Vous aviez promis 15 000 places !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Votre commission des lois a adopté un point de vue opérationnel différent, en particulier sur les plus courtes peines. Pour vous, la prison demeure un outil pour les plus petits délits ; nous préférons une démarche par paliers. Le bracelet électronique, dont vous ne souhaitez pas faire une véritable peine, permet d'éviter la désocialisation et le contact parfois préjudiciable avec le milieu carcéral, comme le soulignait Dominique Perben. (*M. François Bonhomme s'exclame.*) Assumons que dès le départ, certaines modalités d'exécution sont plus efficaces qu'une incarcération.

Le sursis probatoire, mêlant la contrainte pénale et le sursis avec mise à l'épreuve, est une mesure de souplesse. Je crains que la peine de probation proposée par la commission des lois ne remédie pas aux lourdeurs actuelles. C'est un point de divergence que j'assume au nom de l'efficacité de la sanction et de la lutte contre la récidive.

Quatrième axe, l'évolution de l'organisation judiciaire. Je n'ai pas dessiné de carte, j'ai proposé une méthode. Le justiciable doit avoir un accès simple à une justice de proximité, efficace et de qualité.

Dès l'ouverture des Chantiers de la justice, j'ai affirmé qu'il n'y aurait aucune fermeture de lieux de

justice. Mais la réforme n'en reste pas moins nécessaire.

Le texte prévoit la fusion des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance, avec une seule procédure de saisine. (*Mme Éliane Assassi s'exclame.*) Tous les sites seront maintenus pour assurer une justice de proximité pour les contentieux du quotidien. J'ai décidé de maintenir un juge des contentieux de la protection, spécialisé et statutaire, pour traiter les vulnérabilités sociales et économiques.

Pour optimiser le traitement de contentieux, les chefs de cour pourront confier au tribunal d'instance des contentieux supplémentaires. Nous nous adapterons ainsi aux besoins des justiciables.

Dans les départements où il existe plusieurs tribunaux de grande instance, les chefs de cour pourront créer des pôles de compétence pour des contentieux spécialisés, techniques et de faible volume et améliorer ainsi les délais de jugement.

Le projet de loi prévoit d'expérimenter dans deux régions l'exercice par l'une des cours d'appel des fonctions d'animation et de coordination ainsi que la spécialisation des contentieux.

Votre commission des lois a évolué. Vous vouliez initialement un tribunal départemental imposé par la loi, ce qui n'était pas acceptable par les territoires. J'ai proposé une méthode plus concrète, partant des projets territoriaux, pour conjuguer proximité et qualité. Vous proposez des tribunaux de première instance sans adaptation des compétences. Je le regrette.

Le cinquième axe de la réforme s'attache à la diversification du mode de prise en charge des mineurs délinquants, avec la création de vingt centres éducatifs fermés, l'aménagement des modalités de sortie et une mesure éducative d'accueil de jour. Je connais le travail de Catherine Troendlé et Michel Amiel sur le sujet.

Dernier axe, le projet de loi prévoit le recrutement de juristes assistants auprès des juridictions administratives et le renforcement de l'exécution des décisions par des injonctions et astreintes.

Le Gouvernement se propose d'enrichir cette réforme ambitieuse par la création d'un parquet national antiterroriste (PNA). L'objectif est de mieux servir les justiciables et la justice. Notre approche est parfois différente, mais nous voulons tous sortir la justice de son état actuel.

Cher Philippe Bas, faut-il « redresser la justice » ? Elle me semble droite, en dépit de ses faiblesses. Mais il faut la soutenir et la réformer, pour une belle réforme de la justice. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Les Indépendants, ainsi que sur certains bancs du groupe UC ; MM. Jean-Pierre Sueur et Richard Yung applaudissent également.*)

M. François-Noël Buffet, rapporteur de la commission des lois. – (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains et sur certains*

bancs du groupe UC) J'interviendrai également au nom de mon co-rapporteur Yves Détraigne.

Le Sénat n'est pas réactionnaire en matière de réforme civile ni opposé, en matière pénale, à de nouveaux moyens technologiques pour les enquêtes. Il veut donner à la justice des moyens budgétaires importants car, comme l'a souligné le rapport Bas d'avril 2017, il considère que ce ministère régalien manque de personnels et de moyens technologiques. Dans certains tribunaux, le matériel est récent mais les logiciels datent de 2008...

Ce texte est à mi-chemin de ce qu'il faudrait faire. Il faut plus de moyens. En matière civile, on ne peut empêcher le justiciable d'avoir accès à son juge. Certaines procédures relevant de considérations personnelles, divorces ou pensions alimentaires, ne doivent pas être confiées à d'autres qu'à un magistrat.

Le plus faible, celui qui n'a pas accès à l'outil informatique, doit continuer à avoir accès au juge.

Une justice qui fonctionne est une justice accessible sur tout le territoire, qui participe à l'aménagement du territoire. François Pillet l'a écrit dans un ouvrage : le Sénat est le garant des libertés publiques et individuelles. Les moyens d'enquête supplémentaires du procureur, pris dans les outils technologiques du renseignement, sont performants mais intrusifs. Chacun d'entre nous peut être un justiciable ! La qualité de notre justice dépend de la possibilité donnée à chacun de se défendre au cours de la procédure. De ces droits dépendra la qualité de la justice, et le respect de ses décisions.

Si nous partageons certaines des évolutions pénales que vous nous proposez, nous ne pouvons transiger avec le fait que le justiciable doit pouvoir se défendre et être informé.

Vous avez ajouté dans ce texte par voie d'amendement la création du parquet national antiterroriste et celui d'un juge en charge de l'indemnisation des victimes du terrorisme. La commission en délibérera demain matin.

La commission demande un effort budgétaire à la hauteur des enjeux du redressement, soit une hausse des crédits de 5 % en moyenne. Des magistrats sont venus renforcer les effectifs. Il en faut d'autres. Nous avons aussi besoin de greffiers, de médiateurs et de conciliateurs.

Quant aux places de prison, elles ne peuvent que nous décevoir. Le président de la République s'était engagé à créer 15 000 places. Ce projet de loi en prévoit 7 000 pour 2022. C'est une promesse qui n'est pas tenue.

M. François Bonhomme. – Ce n'est pas la seule !

M. François-Noël Buffet, *rapporteur.* – En fait, l'engagement est divisé de moitié. La surpopulation carcérale est inadmissible. Les conditions dans lesquelles un certain nombre de détenus sont regroupés ne sont pas acceptables. La fermeté

n'empêche pas le respect dû aux personnes. Nous souhaitons que de nouvelles places de prison soient construites dans les délais prévus.

En matière civile, la commission a renforcé l'encadrement des services en ligne de résolution amiable des litiges en l'étendant aux services d'aide à la saisine des juridictions. Nous avons restreint la déjudiciarisation et conservé la procédure de conciliation dans le divorce contentieux. Nous avons veillé à ce que la dématérialisation ne s'accomplisse pas au détriment de l'accès au juge. Nous avons veillé au maintien du contrôle effectif des comptes des personnes sous tutelle.

L'accroissement des prérogatives du procureur de la République ne doit pas marginaliser le juge d'instruction. Nous avons maintenu la collégialité de la chambre de l'instruction. De même, l'usage des nouvelles techniques d'écoute doit être encadré. La commission a garanti la présence de l'avocat lors des perquisitions. Nous avons supprimé l'audience de comparution à effet différé, car nous ne pouvons pas jouer avec la liberté des personnes.

En matière d'exécution des peines, la philosophie de la commission est claire : les magistrats à l'audience correctionnelle doivent disposer de toute la panoplie des outils possibles, dont la détention, mais pas celle-ci seulement. L'enjeu, c'est la crédibilité et le respect de notre justice. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains, ainsi que sur plusieurs bancs du groupe UC*)

M. Alain Marc. – Ce n'est pas la première fois que nous sommes saisis d'une réforme de la justice. Rappelons-nous, il y a deux ans, le projet de loi sur la Justice du XXI^e siècle.

Le diagnostic est connu depuis longtemps, de même que les pistes de réforme. Le problème de fond est celui des moyens. Notre justice souffre d'un manque d'investissement prolongé : délais de jugement qui s'allongent ; encombrement des juridictions ; situation chronique de sous-effectifs liés aux vacances de postes ; système illisible d'exécution des peines ; population carcérale qui déborde... Je connais bien ces manques de la justice comme rapporteur pour avis des crédits de l'administration pénitentiaire. Le rapport de la mission d'information sur le redressement de la justice présenté le 4 avril 2017 par Philippe Bas en dresse le constat complet.

Ces dernières années, l'organisation des juridictions, le rôle du juge, la réforme des procédures civile et pénale, ont fait l'objet de préconisations claires et précises. Nous ne pouvons que regretter que le Gouvernement ait tant attendu avant de nous présenter un tel texte.

À l'initiative des rapporteurs dont je salue le travail, la commission des lois a modifié les projets de loi ordinaire et organique pour reprendre les propositions du Sénat.

Elle demande un effort budgétaire plus important, pour faire face aux enjeux. Elle a été soucieuse de l'équilibre entre la rapidité des procédures et la protection des personnes vulnérables. Elle a ainsi renforcé la justice civile tout en veillant à l'équilibre de la procédure pénale, entre efficacité des enquêtes et garantie des libertés. Elle a créé le tribunal de première instance et veillé au maillage territorial. Elle a renforcé le rôle de la juridiction de jugement et créé une peine autonome de probation.

Les peines exécutées sont trop rarement les peines prononcées. Pour y remédier, la commission a donné à la juridiction de jugement la responsabilité de décider d'un possible aménagement de la peine qu'elle prononce, tout en lui donnant les moyens de mieux évaluer la personnalité des condamnés. Elle a ainsi restauré la crédibilité du prononcé et de l'exécution des peines.

La commission a conservé le placement sous surveillance électronique mais a supprimé la peine de détention à domicile sous surveillance électronique. Je me réjouis qu'elle ait supprimé l'automatisme de la libération sous contrainte aux deux tiers de la peine.

Nous déplorons que l'ambition de la construction des 15 000 places supplémentaires figurant dans le plan du président de la République, ait été abandonnée pour être ramenée à 7 000 places. C'est malheureux et nous craignons que cet objectif ne soit pas atteint.

Les sénateurs du groupe Les Indépendants voteront ce texte enrichi par notre commission des lois. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Les Indépendants ; M. le président et MM. les rapporteurs de la commission des lois applaudissent également.)*

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Merci beaucoup.

M. Thani Mohamed Soilihi. – À titre liminaire, je me réjouis que ces textes soient inscrits en discussion commune en première lecture à l'ordre du jour du Sénat. Une fois n'est pas coutume. J'espère qu'une ère nouvelle s'ouvre. Cette attention notable témoigne d'une véritable reconnaissance par le Gouvernement de l'intérêt soutenu et constant de notre Haute Assemblée à l'égard de la justice de notre pays.

Il est vrai que la situation de la justice, jugée trop lente et trop complexe par les justiciables, nécessite que l'on en fasse un chantier prioritaire. C'est la volonté du président de la République et du Premier ministre qui s'y est engagé dans son discours de politique générale en juillet 2017.

Madame la ministre, vous avez lancé dès octobre 2017 les chantiers de la justice. Depuis, les concertations n'ont jamais cessé qui ont abouti aux deux projets dont nous sommes saisis et ont mis en évidence la nécessité d'améliorer la lisibilité de certaines mesures. Je m'étonne qu'on vous accuse de trop de précipitation.

Le renvoi de l'examen de ces textes du printemps 2017 à l'automne 2018 aura permis de retravailler certaines mesures ayant provoqué le mécontentement de certains avocats et magistrats. Cela démontre que l'urgence n'empêche pas d'agir avec méthode et pragmatisme.

Cette réforme met en œuvre un vaste mouvement de réorganisation et de numérisation de la justice. Cela demande des moyens adéquats et l'effort budgétaire est considérable. La priorité donnée au ministère de la justice dans le cadre du contexte budgétaire contraint est significative.

Des points de convergence existent, notamment sur la fusion tribunal d'instance et tribunal de grande instance et l'expérimentation du tribunal criminel départemental. Nous demandons néanmoins par amendement le rétablissement de certaines mesures comme la possibilité pour le juge aux affaires familiales de demander le concours de la force publique pour faire exécuter une décision de justice ; une convention homologuée par le juge ou une convention de divorce par consentement mutuel enregistrée au rang des minutes d'un notaire, fixant les modalités d'exercice de l'autorité parentale ; la peine de détention à domicile sous surveillance électronique ; ou encore l'automatisme de la libération sous contrainte aux deux tiers de la peine lorsque celle-ci est inférieure à cinq ans, sauf décision spécialement motivée du juge d'application des peines.

Le groupe LaREM réservera son vote compte tenu de l'importance de ces amendements et de ceux du Gouvernement. *(Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM ; Mme Josiane Costes applaudit aussi.)*

Mme Esther Benbassa. – Tribunaux engorgés, lenteur des procédures, inégalités territoriales, telle est la réalité de notre système judiciaire.

Préalablement à la rédaction de ce projet de loi, vous avez consulté les doléances de professionnels du droit en leur promettant une justice « plus rapide, plus efficace et plus moderne, au service des justiciables ». Ce texte a déçu comme le montre la manifestation du personnel de la justice devant le Sénat ce matin.

Dématérialisation, privatisation et déjudiciarisation : tout est bon pour réaliser des économies aux dépens d'une justice dont le budget est déjà famélique. Dans le « nouveau monde », la justice de proximité disparaît avec la disparition des tribunaux d'instance devenus des « chambres détachées », ou, lorsqu'ils sont maintenus pour apaiser l'opposition des professionnels, dévitalisés au profit d'économies substantielles et au détriment du droit. Les pensions alimentaires seront confiées aux caisses d'allocations familiales. Le mineur et la famille monoparentale seront éloignés du juge aux affaires familiales. Le majeur protégé vulnérable sera éloigné du juge des tutelles.

C'est l'ensemble de la justice que votre projet met à mal. Concernant la lutte anti-terroriste, vous faites entrer dans le droit commun des mesures d'exception faisant passer notre justice pénale « d'une justice de liberté à une justice de sûreté » pour reprendre l'un de vos illustres prédécesseurs, Robert Badinter. « Il n'y a point de plus cruelle tyrannie que celle que l'on exerce à l'ombre des lois et avec les couleurs de la justice », écrivait Montesquieu. Je le répète, l'état d'urgence doit rester l'exception et ne doit pas devenir perpétuel.

Le rapport d'Adeline Hazan dénonçant une surpopulation en prison de 115 % aurait dû inciter à une politique de déflation carcérale. Au lieu de cela, vous raréfiez les peines de courte durée, à rebours de vingt ans de politique en faveur de la réinsertion sociale des personnes condamnées...

M. François Bonhomme. – Quelle réussite !

Mme Esther Benbassa. – La création d'une amende forfaitaire délictuelle à l'encontre des consommateurs de stupéfiants ne va pas dans le bon sens alors que la consommation de cannabis augmente nettement. (*Protestations à droite*)

En instaurant une justice privée, en sacrifiant l'intérêt de l'enfant et celui des plus précaires sur l'autel du libéralisme, vous transformez notre justice en une énième branche de la start-up nation d'Emmanuel Macron. Une justice privée est le signe d'une démocratie souffrante. (*Quelques applaudissements sur les bancs du groupe CRCE*)

M. Jacques Bigot. – (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOCR*) Ce débat sur la réforme de la justice succède à un grand travail entamé il y a deux ans. Notre groupe s'inscrit dans l'esprit du rapporteur de la commission des lois : poursuite du recrutement des magistrats et de greffiers, numérisation, tels en sont quelques axes. Nous avons des réserves sur l'exécution des peines.

Avec M. Buffet, nous avons proposé des orientations transversales et suggéré un plan pluriannuel ambitieux. Le gouvernement antépénultième avait supprimé un certain nombre de magistrats et nous en subissons encore les conséquences. La réforme de la carte judiciaire avait coûté beaucoup d'argent. Je sais bien qu'il n'est pas simple d'obtenir des crédits dans un contexte budgétaire contraint.

Cependant, votre texte, madame la ministre, ne peut être qu'inquiétant car la méthode qui consiste à faire des économies sur tout aboutit à une déjudiciarisation et à une déshumanisation de la justice.

L'organisation de l'uniformisation des juridictions enregistre un retard phénoménal. Le développement de l'idée de conciliation et de médiation est bonne à condition qu'elle ne soit pas trop coûteuse. Comment comprendre cependant que vous supprimiez la phase de conciliation dans le divorce contentieux ?

La médiation est le moment où le juge écoute les époux. La supprimer est une forme de déshumanisation de la justice.

Vous développez la représentation obligatoire. Mais cela a un coût et les moyens ne sont pas augmentés. Finalement, certains proposent de rétablir le droit de timbre. Si les moyens augmentaient, on n'en serait pas là. Vous dites qu'aucun tribunal ne disparaîtra avec la fusion entre tribunal d'instance et tribunal de grande instance. Les élus sont inquiets. Si un tribunal a suffisamment de dossiers pour garder un juge des enfants, pourquoi le faire aller ailleurs ?

Vous l'avez dit : ce ne sera pas le grand soir de la justice pénale.

Nous aurons aussi l'occasion de débattre de l'usage des nouvelles technologies d'écoute.

Les prisons sont engorgées. Or la détention préventive sera encore accrue par la comparution différée, ce qui renforcera l'engorgement. Il faudrait augmenter le nombre de magistrats, ce qui réduirait *de facto* le nombre des comparutions immédiates.

Je salue le travail d'équilibre et de synthèse mené par la commission des lois et nos rapporteurs.

Une peine de détention à domicile est sans doute trop compliquée à mettre en œuvre. Débattons-en !

J'espère que le débat aura lieu et que la réforme de la justice sera à la hauteur des attentes de nos concitoyens, et non réduite à un accord entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale car, rappelons-le, la justice est rendue au nom du peuple français - dont nous sommes les représentants - et non pour certains corporatismes, qui sont parfois une réalité dans la justice. (*Applaudissements sur les bancs des groupes CRCE et SOCR*)

Mme Josiane Costes. – Les signes du désastre sont là et pourtant nous sommes aveuglés car le monde carcéral est en marge de notre société, à l'abri de notre regard.

Tous les acteurs concernés disent pourtant leur lassitude ou leur colère, tels les avocats ou les surveillants de l'administration pénitentiaire.

Je me félicite, dans ce contexte, du travail de réflexion mené au Sénat et des consensus dégagés avec les rapports de MM. Détraigne et Buffet.

Je salue la volonté de réforme du Gouvernement. Si les objectifs sont louables, comme la restriction de la population carcérale, la réforme de la carte judiciaire, des incohérences demeurent, pour établir le texte de notre commission des lois. Par exemple, sur le rapprochement entre les peines prononcées des peines exécutées.

La commission des lois a aussi veillé à protéger les libertés individuelles, en encadrant davantage les recours aux nouvelles technologies et aux nouvelles techniques d'enquête.

Nos amendements visent à garantir l'accès au juge et à encadrer la dématérialisation.

Le recul de la collégialité doit nous inviter à revoir la procédure. Le juge unique ne doit pas être un juge solitaire. C'est pourquoi nous proposons, comme en Italie, le renforcement des collaborateurs du juge - greffiers ou juristes-assistants. Pour cela, une revalorisation de ces fonctions s'impose, grâce à de nouvelles voies d'accès au concours de magistrat, ou à un tutorat entre magistrats expérimentés et auditeurs de justice.

Notre collègue Nathalie Delattre a déposé deux amendements pour améliorer la place des personnes souffrant de troubles psychiques ou psychiatriques : on pourrait ainsi libérer 30 % des places en prison si ces personnes étaient accueillies dans des établissements adaptés.

Enfin, la carte judiciaire renforce la désertification des territoires ruraux. Soyons vigilants !

Au total, ces deux textes contiennent des mesures intéressantes mais des marges de progression existent et nous serons vigilants lors des débats. *(Applaudissements sur les bancs du groupe RDSE ; M. Philippe Bas, président de la commission, applaudit également.)*

Mme Sophie Joissains. – Une réforme de la justice et une programmation pluriannuelle pouvaient nous rendre enthousiastes. Mais la justice française, selon le Conseil de l'Europe, est à la 23^e place pour la part du PIB qui lui est consacrée.

Malheureusement, la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 a déjà été adoptée, et les moyens budgétaires sont contraints. La commission des lois a rétabli une ambition budgétaire à la hauteur des enjeux, avec 5 % d'augmentation - au lieu de 4 % - et de 13 700 postes supplémentaires - contre 6 500 proposés par le Gouvernement.

De fait, ce texte est avant tout gestionnaire. Or la justice est à la fois un service public et l'incarnation du troisième pouvoir, comme le disait Montesquieu, mais qui, s'il est mal organisé, peut broyer des vies. Il importe, en conséquence, d'être vigilant sur ce texte.

Le groupe UC n'a pas d'objection de principe sur la déjudiciarisation, mais veille particulièrement à ne pas porter atteinte à l'égalité entre les citoyens. La commission des lois a supprimé certaines déjudiciarisation.

Le texte étend ainsi à 170 délits le recours au juge unique. Or la collégialité est une garantie pour les justiciables. Les juges sont surchargés et leur attention en fin de journée baissera. Attention au risque de justice expéditive. Ce n'est plus de la justice.

Le tableau de bord publié par l'Europe souligne l'encombrement du parquet. Or ce texte développe la logique accusatoire au détriment du système inquisitoire.

La commission des lois a limité l'extension des techniques d'enquête intrusives et veillé à la place du juge d'instruction. Quelles que soient ses compétences, nombreuses, le parquet n'est pas une autorité judiciaire, au sens de la Convention européenne des droits de l'homme.

Tant que l'article 65 de la Constitution et le statut du parquet ne seront pas revus, il serait imprudent d'accroître les pouvoirs du parquet dans ces propositions.

Après le juge d'instruction, on réduit aussi la place des jurés d'assises avec la création d'un tribunal criminel départemental, composé uniquement de magistrats. Pourquoi éloigner ainsi la justice des citoyens ? À l'inverse, la loi du 10 mars 2011 visait à développer les jurés populaires.

M. le président. – Veuillez conclure.

Mme Sophie Joissains. – Je crains aussi que la création de chambres détachées avec la fusion du tribunal d'instance et du tribunal de grande instance ne soit l'amorce d'une suppression de tribunaux.

En dépit de ces réserves, le groupe UC votera ce texte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UC ; M. Philippe Bas, président de la commission, applaudit également.)*

M. Antoine Lefèvre. – Rapporteur spécial de la mission Justice à la commission des finances, j'évoquerai les aspects budgétaires.

Le texte reprend les propositions relatives aux finances publiques, avec un objectif ambitieux, une hausse de 19,6 % du budget contre une hausse de 2,7 % pour les autres ministères. C'est donc bien un ministère prioritaire.

La commission des lois a accru le budget, mais les marges de manœuvre budgétaires ne sont pas illimitées. Notre justice a aussi besoin de se réformer ou de se redresser, comme le disait notre excellent collègue, Philippe Bas.

La révolution numérique est en cours, mais elle doit se développer. Les greffiers attendent encore des ordinateurs, tandis qu'au tribunal de grande instance de Lyon, le personnel attend chaque jour que les applications démarrent, avec seulement deux méga-octets disponibles, alors que vingt méga-octets leur avaient été promis pour cet été. Ne les oubliez pas !

Outre un indispensable investissement dans le numérique, les moyens devront aussi améliorer les conditions de détention et les conditions de travail des personnels pénitentiaires. Des milliers de postes sont à pourvoir, comme pour les greffiers : beaucoup de jeunes greffiers renoncent au bénéfice de leur concours lorsqu'ils apprennent qu'ils vont être nommés à Bobigny.

Il est temps de redresser le cap. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains)*

M. Philippe Bas, *président de la commission des lois*. – Je suis heureux de voir enfin discuter ces projets de loi. Je suis heureux aussi que le Sénat ait été saisi en premier, ce qui est suffisamment rare pour être souligné.

Je prends acte de la volonté du Gouvernement d'augmenter les moyens de la justice. Nous avons tous constaté l'embolie de la justice et nous sommes conscients de la difficulté de la tâche : 1,2 million de nouvelles affaires pénales chaque année ; 2,7 millions d'instances civiles ; plus de 40 mois pour réunir une cour d'assises ; un délai de jugement passé de 11 à 12 mois en deux ans ; une surpopulation carcérale préoccupante, avec un peu moins de 60 000 places pour un peu plus de 70 000 détenus. Et aucun nouveau chantier ouvert depuis le plan Mercier en 2011.

D'où la nécessité d'un fort redressement des moyens et d'une réforme profonde. La justice doit être une politique constante et durable, comme c'est le cas pour la défense et les affaires étrangères : nous y travaillons depuis de nombreuses années à la Haute Assemblée.

Le Sénat a établi son propre constat au sein d'une mission transpartisane et qui s'est déplacée sur le terrain. Deux propositions de loi ont été adoptées au Sénat le 24 octobre dernier. Le Gouvernement a préféré élaborer son propre texte, quitte à prendre plus de temps : il ne sera pas applicable avant 2019 alors qu'il porte sur tout le mandat.

Nous nous interrogeons sur les moyens. La loi de programmation est ainsi « rétrospectée », curieux outil législatif ! Les années 2018 et 2019 ne sont pas dotées financièrement...

Notre rapport « Sauver la justice » et le budget voté à l'initiative de Jean-Jacques Urvoas proposaient des montants supérieurs au budget actuel. En conséquence, la commission des lois a rétabli une augmentation des crédits de 5 %, contre 4 % proposés par le Gouvernement.

La justice du quotidien ne fait pas l'objet de mesures suffisantes. Le texte déjudiciarise et fragilise les personnes vulnérables. La commission des lois a supprimé certaines de ces mesures, de même qu'elle s'est opposée à la suppression du juge dans certains cas.

La mission judiciaire de soutien aux plus faibles par l'aide juridictionnelle est fragilisée, alors qu'un million de personnes y ont recours chaque année. Notre proposition de loi garantissait son financement.

La commission des lois veut renforcer davantage la protection des libertés, selon la vocation même du Sénat, qui garantit la vie privée et les droits fondamentaux de nos concitoyens. Nous avons veillé à ne pas marginaliser le juge d'instruction et maintenir la collégialité.

L'important mouvement social dans les prisons a montré que la politique pénitentiaire actuelle est indigne d'une grande démocratie. Les peines prononcées ne sont pas correctement exécutées, ni dans des délais acceptables. Les condamnés ne sont pas préparés à la réinsertion, ce qui augmente les risques de récidive. Depuis 2012, le programme de construction de places en prison a été abandonné. Le candidat Macron s'était engagé à construire 15 000 places en cinq ans ; cet engagement est désormais réduit de moitié et n'a quasi aucune chance d'être atteint, faute de sites encore désignés.

Nous voulons améliorer ce texte car nous poursuivons les mêmes objectifs que vous, madame le garde des Sceaux. Nos deux rapporteurs, qui comptent parmi les meilleurs spécialistes français de la justice, ont effectué un travail remarquable. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Les Républicains et UC, ainsi que sur quelques bancs du groupe SOCR*)

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux*. – Toutes ces interventions, très précieuses, appellent des commentaires.

Monsieur le rapporteur, vous me dites que ce texte serait à mi-chemin : je préfère avoir emprunté le chemin qu'à aller à rebours ; je continuerai à marcher !

Il serait scandaleux d'interdire au justiciable d'accéder au juge. Tout à fait, mais à quoi sert le juge ? Simplement à constater un accord ? A-t-il vraiment alors une valeur ajoutée ? Nous maintenons l'accès de tous au juge, tout en veillant à ce que son intervention apporte quelque chose.

Vous vous inquiétez aussi de l'accès au juge dans des déserts numériques. Bien entendu, nous souhaitons numériser, mais les procédures papier pourront subsister et un service unique d'accueil du justiciable sera instauré dans chaque tribunal.

Vous dites encore que le Sénat est le garant des libertés individuelles. J'espère que l'Assemblée nationale l'est aussi et je puis vous assurer que le Gouvernement l'est tout autant ! J'ai œuvré à respecter toutes les exigences constitutionnelles et conventionnelles. Lorsque nous renforçons le pouvoir des enquêteurs, nous nous plaçons sous le contrôle du juge des libertés et de la détention. Pourquoi parlez-vous du « rôle formel du JLD ? »

Monsieur le rapporteur, vous avez encore insisté sur l'équilibre des droits dans la procédure pénale. Nous ne marginalisons pas le juge d'instruction - qui ne traite que 3 % des procédures - nous le recentrons sur son cœur de métier, les procédures les plus lourdes.

Vous n'êtes pas favorable à la vidéo-audience. Cependant, comme rapporteur du projet de loi Immigration et asile, vous aviez demandé à passer outre le refus de l'étranger pour la vidéo-audience.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Ce n'est pas la même chose ! (*Protestations à droite*)

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Lors de la séance du 21 juin 2018, vous avez répondu à Mme Benbassa que la vidéo-audience se justifiait par la particularité du contentieux, par des motifs d'intérêt général, mais aussi qu'elle était assortie de garanties suffisantes - en particulier la confidentialité, l'aménagement particulier de la salle.... C'est la même chose que je propose de faire.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Pas tout à fait !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Monsieur Marc, vous pointez une insuffisance budgétaire, j'y reviendrai. Vous vous interrogez aussi sur le bracelet électronique, qui concerne aujourd'hui 11 000 individus. Je crois, pour ma part, que le bracelet électronique doit être prononcé comme une vraie peine, au lieu de faire comme si elle remplaçait, sans le dire, la peine de prison.

Je comprends vos interrogations sur les 15 000 places de prison.

M. François Bonhomme. – C'est écrit dans le programme du candidat Macron, noir sur blanc !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Je connais ce programme et je sais aussi, comme vous le savez également, que construire 15 000 places de prison, cela ne se fait pas d'un claquement de doigts. Je vais livrer 7 000 places d'ici 2022 et vais engager la construction de 8 000 autres. Élu du territoire, vous savez très bien la complexité de cette procédure... (*Protestations sur les bancs du groupe Les Républicains*)

M. François Bonhomme. – Relisez les promesses du candidat Macron !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Monsieur Mohamed Soilihi, merci de nous complimenter pour notre méthode. Nous voulons accroître les moyens humains. En 2008, il y avait 8 164 magistrats. Nous en sommes à 8 400, nous atteindrons 8 500 l'an prochain et ce chiffre continuera d'augmenter, nous améliorerons le classement de la France au niveau européen.

Vous nous avez fait part de votre intérêt pour la libération sous contrainte - à la différence de la commission des lois. Nous tenons à ce type de dispositif pour éviter les sorties sèches - et donc la récidive.

Madame Benbassa, vous pensez que ce texte est consacré « sur l'autel du libéralisme économique ». Ce n'est pas du tout le cas ! Nous maintenons tous les tribunaux de proximité, les contentieux qui y sont traités, et non l'inverse ! Nous permettons même d'y introduire des juges aux affaires familiales, si besoin. (*Mme Éliane Assassi proteste.*)

Rien ne va dans le sens du libéralisme économique. Vous critiquez la forfaitisation. Nous ne voulons pas être plus sévères, mais plus efficaces en faveur de la santé publique.

Monsieur Bigot, merci de souligner l'ambition de notre plan pluriannuel. Oui, la méthode importe plus que la loi pour déployer la numérisation ; j'ai donc proposé un calendrier. Vous critiquez le manque de mesure sur la représentation obligatoire ; je l'assume : c'est que je veux me concerter avec les avocats pour construire avec eux un système pérenne et stable. Le débat continuera dans le projet de loi de finances pour 2019. Cependant, le financement de la représentation obligatoire est assuré avec 28 millions d'euros supplémentaires pour l'aide juridictionnelle en 2019.

L'extension des techniques spéciales d'enquête aux peines de droit commun sera utile, dans des cas comme ceux qui ont choqué l'opinion récemment ; ces techniques sont réservées actuellement aux peines en bande organisée et au terrorisme. Le JLD continuera de les encadrer.

Madame Benbassa, non, les services de Bercy n'ont pas préparé des mesures d'économies budgétaires. Hors la préparation de la loi de finances, je ne suis guère en contact avec le ministère des finances. Bercy ne parle jamais des questions ayant trait à la justice.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Ne vous fâchez pas !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous allons faire une médiation...

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Je ne me fâche pas, je dis les choses.

Madame Costes, oui, les professionnels sont épuisés, c'est pourquoi je réponds, par ce texte, à certaines demandes du terrain : nous mettons en place des équipes qui accompagneront les magistrats, avec notamment 356 juristes assistants, nous en créerons cinquante de plus dans le quinquennat, et nous augmenterons aussi le nombre des greffiers assistants.

Je prendrai en compte les détenus avec des difficultés psychiatriques dans le prochain plan pour le pénitentiaire. J'y travaille avec Agnès Buzyn, mais nous manquons de psychiatres et de pédopsychiatres. Nous renforçons l'insertion et la probation.

Madame Joissains, non, le projet de loi ne répond pas à un prisme gestionnaire mais à un prisme de simplicité et d'efficacité - il recentre chaque acteur sur son cœur de métier.

Le mouvement de déjudiciarisation porte sur certains points sur lesquels l'intervention du juge n'apporte guère de plus-value.

Vous évoquez aussi la question du juge unique, tout comme le président Bas. Je proposerai un

amendement sur la collégialité en appel pour suivre les propositions de votre commission des lois.

Madame Joissains, la plupart des magistrats rendent la justice au nom du peuple français et pas seulement les jurys d'assises ! La procédure entièrement orale est chronophage. Le tribunal criminel départemental permettra aux magistrats de disposer du dossier écrit et de rendre plus rapidement justice. L'appel aura toujours lieu devant la cour d'assises.

Monsieur Lefèvre, mieux répartir les moyens humains est un véritable enjeu. Nous allons mettre en place des concours déconcentrés à affectation locale pour les surveillants pénitentiaires ainsi que des primes pour fidélisation.

Monsieur Bas, je suis en accord avec les constats posés lors de vos travaux, sur lesquels je me suis appuyée. Je n'ai pas forcément le même diagnostic, ni les mêmes solutions, mais j'ai confiance dans notre capacité à travailler ensemble.

M. Philippe Bas, *président de la commission*. – Je remercie Mme la garde des Sceaux du soin qu'elle prend toujours à répondre dans le détail à chacune des interventions.

J'ai été vivement impressionné par vos propos sur les engagements du président de la République au sujet des places de prison. Si l'engagement de construire 15 000 places porte sur dix ans, le président de la République passe allègrement sur la prochaine échéance présidentielle !

Le programme précisait clairement que le candidat Macron s'engageait à créer 15 000 places de prison sur le quinquennat. S'il ne peut pas le faire, qu'il le dise !

En outre, les 7 000 places que vous promettez sont un objectif difficile à tenir si vous vous y prenez en 2019 seulement, sans même avoir identifié le foncier. Je vous souhaite bon courage. *(Quelques applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains)*

La discussion générale est close.

La séance est suspendue de 18 h 5 à 18 h 15.

Discussion des articles

ARTICLE PREMIER

Mme Éliane Assassi. – Notre groupe se réjouit de l'effort budgétaire consenti pour l'administration de la justice. Cependant, la hausse du budget de 1,3 milliard d'ici à 2022 ne tient pas compte de l'inflation - de 1,4 % cette année - qui réduit la hausse à 900 millions en euros constants. Ensuite, le principal de ces moyens devrait aller à la construction de places de prison – sur les 6 500 postes supplémentaires annoncés, 500 seulement iraient au judiciaire. Autant

dire que le service public de la justice, la justice de proximité, actuellement asphyxiée, n'obtiendra pas grand-chose.

Enfin, ce choix est éminemment politique. Le Gouvernement a réduit l'ISF de 4,5 milliards d'euros, au bénéfice de quatre cent mille individus ; c'est l'équivalent du budget de la justice : au lieu de cette réduction d'ISF, on aurait donc pu doubler les moyens de la justice.

Notre commission propose d'augmenter ces moyens, très bien. Cependant, il manque 13 000 postes pour être dans la moyenne européenne : les 6 500 postes annoncés pour les quatre prochaines années sont bien en deçà des besoins. *(Applaudissements sur les bancs du groupe CRCE)*

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Les moyens sont décisifs - et dans la communication, le chiffrage et le financement sont un argument majeur. Cette loi de programmation a un intérêt éminemment politique et nous nous trouvons devant une curieuse situation. Vous avez incontestablement des ambitions budgétaires pour remettre la justice à un niveau décent, mais ce projet résulte plutôt d'un renoncement.

Les augmentations annuelles sont moindres que celles de M. Urvoas en son temps. La commission des lois a proposé de les augmenter.

L'étude d'impact est tout en ellipse sur cet article premier : les crédits mobilisés financeront... l'intégralité des objectifs poursuivis, de la construction de places de prisons, au renforcement de la justice du quotidien. En réalité, ces moyens ne suffiront pas. Malgré les améliorations de la commission des lois, le profilage budgétaire reste insuffisant.

M. Jacques Bigot. – Au-delà de la programmation budgétaire, il faut aussi s'intéresser à l'organisation de la dépense. Beaucoup de magistrats se plaignent de circuits bien trop centralisés. Il faut trouver des assouplissements. Vous ne le mentionnez nulle part et ce n'est pas rassurant. Des présidents de tribunaux nous ont expliqué que faute d'avoir pu anticiper, ils ne consommaient pas tout leur budget, ce qui laisse tout loisir à Bercy d'estimer les moyens trop importants, puisqu'en partie restitués...

M. le président. – Amendement n°310, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

I. – Alinéa 1

Remplacer l'année :

2018

par l'année :

2019

II. – Alinéa 3, tableau, première colonne

Supprimer cette colonne.

III. – Alinéa 4

Remplacer le nombre :

13 728

par le nombre :

12 628

IV. – Alinéa 5, tableau, première colonne

Supprimer cette colonne.

M. Yves Détraigne, *rapporteur de la commission des lois*. – Cet amendement rend crédible le calendrier de la programmation budgétaire votée par le Parlement.

La loi de finances pour 2018 est déjà en cours d'exécution : voter une programmation budgétaire pour 2018 est donc un exercice inutile. En conséquence, nous proposons de nous en tenir à la programmation budgétaire retenue par la commission des lois pour les années 2019 à 2022, qui reprenait celle votée par le Sénat le 24 octobre 2017, avec un budget en 2022 évalué à 8,99 milliards d'euros, hors dépenses de pensions, contre un budget de 8,3 milliards d'euros dans le projet gouvernemental.

S'agissant des emplois, nous proposons également de nous en tenir à la programmation retenue par la commission des lois pour la période 2019-2022, prévoyant la création de 12 628 emplois.

M. le président. – Amendement n°205, présenté par le Gouvernement.

Alinéas 3 à 5

Remplacer ces alinéas par quatre alinéas ainsi rédigés :

2018	2019	2020	2021	2022
7,0	7,3	7,7	8,0	8,3

Les créations nettes d'emplois du ministère de la justice s'élèveront à 6 500 équivalents temps plein et s'effectueront selon le calendrier suivant :

2018	2019	2020	2021	2022
1 100	1 300	1 620	1 260	1 220

La présente programmation fera l'objet d'actualisations, dont l'une sera mise en œuvre avant la fin de l'année 2021. Ces actualisations permettront de vérifier la bonne adéquation entre les objectifs fixés dans le rapport annexé à la présente loi, les réalisations et les moyens consacrés.

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux*. – Je vous propose de rétablir la programmation budgétaire du projet de loi initial, afin de maintenir une trajectoire des crédits et des créations d'emplois en adéquation avec les objectifs fixés dans le rapport annexé.

Madame de la Gontrie, entre 2012 et 2018, une augmentation de 838 millions d'euros a été votée et M. Urvoas prévoyait sur cinq ans une augmentation d'un milliard d'euros. Je vous propose 1,6 milliard

d'euros soutenus par la loi de programmation des finances publiques.

La trajectoire retenue par la commission des lois n'est pas réaliste, puisqu'elle prévoit la construction de 15 000 places de prison d'ici 2022, ce qui n'est réalisable, ni d'un point de vue immobilier, ni pour le recrutement des personnels pénitentiaires. Le programme « 13 200 », lancé en 2002, n'a vu ses premières places livrées qu'en 2008 et les dernières en 2015...

Le programme du président de la République prévoit la construction de 15 000 places avec 2 500 ETP supplémentaires. C'est ce que nous ferons : je m'engage à la réalisation de 7 000 places et 2 300 emplois supplémentaires d'ici 2022 et au lancement de 8 000 places dans la même échéance. La trajectoire du Gouvernement confirme ces engagements tout en étant réaliste.

La trajectoire intègre la réforme des peines qui a vocation à réduire le nombre de placements en détention, donc, à terme, les besoins en places de prison, ainsi qu'un vaste plan de transformation numérique : 530 millions d'euros d'investissements et 260 emplois supplémentaires.

Notre proposition n'oublie pas la protection judiciaire de la jeunesse avec la création de vingt centres éducatifs fermés et une diversification de la prise en charge des mineurs.

Enfin, ce budget donne les moyens d'une réforme globale de la justice. L'amélioration des conditions de travail dans les juridictions sera réelle. Déjà, les effets du budget 2018 se font sentir, grâce à la résorption des vacances, la constitution d'équipes autour des magistrats, l'effort immobilier et un haut niveau de moyens de fonctionnement.

Par cohérence, avis défavorable à l'amendement n°310.

M. Yves Détraigne, *rapporteur*. – Avis défavorable à l'amendement du Gouvernement. Nous ne sommes pas sur les mêmes courbes.

M. François Bonhomme. – La construction de 15 000 places d'ici 2022 ne serait pas réaliste, madame la ministre ? Pourtant c'est bien ce qu'annonce le programme 2017-2022 du candidat Macron ! (*L'orateur brandit le fascicule.*) J'y lis, noir sur blanc : « nous construirons 15 000 nouvelles places de prison ». Je n'ignore pas les délais, les procédures, les difficultés - mais je note que vous avez attendu l'exercice du pouvoir pour revoir à la baisse les objectifs du programme présidentiel, divisés par deux !

En dépit de vos annonces, je constate que vous ne mobilisez pas les moyens budgétaires et législatifs qui auraient dû accompagner le lancement d'un chantier véritablement prioritaire.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je soutiens l'amendement du Gouvernement (*Sourires*) car il est cohérent avec la programmation 2018-2022, dans un

contexte budgétaire contraint - même si la position de la commission des lois a aussi sa cohérence. Il inclut notamment des mesures visant à libérer des places de prison, ainsi que tout un volet numérisation et simplification qui sera source d'économies.

M. Alain Marc. – L'amendement de la commission des lois retient le chiffre de 12 628 créations de postes dans l'administration pénitentiaire, contre 13 728 proposés par le Gouvernement. En effet, il tient compte des difficultés de recrutement dues à la faible attractivité de ces métiers - tous les postes au concours ne sont d'ailleurs pas pourvus. Il faut revoir la question des rémunérations, du logement... En début de carrière, certains surveillants dorment dans leur voiture faute de pouvoir se loger en région parisienne !

M. Jacques Bigot. – Nous verrons si le Gouvernement respecte la programmation qu'il propose. En effet, avec l'annualisation budgétaire, celle-ci n'est qu'un engagement formel, une indication. C'est pourquoi nous nous abstenons sur cet article premier. L'essentiel est de se battre pour les crédits de la justice chaque année en loi de finances.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Monsieur Bonhomme, je me réjouis que vous relisiez le programme. Effectivement, le candidat Macron avait écrit : « nous construirons 15 000 places ».

M. Philippe Bas, président de la commission. – Sur le quinquennat !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – L'acte de construction est complexe et consiste à assembler divers éléments... *(Rires)*

M. François Bonhomme. – Subtil !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – En 2022, nous aurons livré 7 000 places et engagé la construction de 8 000 places supplémentaires. Il n'a jamais été dit que 15 000 places seraient livrées en 2022. *(Exclamations)* En tout état de cause, nous y consacrons 1,7 milliard d'euros.

L'amendement n°310 est adopté.

L'amendement n°205 n'a plus d'objet.

M. le président. – Amendement n°317, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

A. – Alinéa 4

1° Première phrase

Remplacer le taux :

24 %

par le taux :

33,8 %

2° Troisième phrase

a) Remplacer l'année :

2018

par l'année :

2019

b) Supprimer les mots :

plus de

c) Remplacer le nombre :

6 500

par le nombre :

12 628

C. – Alinéa 5

1° Deuxième phrase

Remplacer l'année :

2018

par l'année :

2019

2° Tableau, deuxième colonne

Supprimer cette colonne.

D. – Alinéa 6, tableau, deuxième colonne

Supprimer cette colonne.

E. – Alinéa 22, seconde phrase

Remplacer les mots :

832 emplois seront créés

par les mots :

2 328 emplois seront créés sur la période 2019-2022

F. – Alinéa 59, troisième phrase

a) Remplacer les mots :

qui s'élèveront :

par les mots :

dont les autorisations d'engagement s'élèveraient

b) Remplacer l'année :

2018

par l'année :

2019

G. – Alinéa 83, première phrase

Remplacer l'année :

2018

par l'année :

2019

H. – Alinéa 87, seconde phrase

Remplacer les mots :

832 créations nettes d'emplois sur le quinquennat

par les mots :

2 328 emplois sur la période 2019-2022

I. – Alinéa 88, seconde phrase

Après les mots :

magistrats

insérer les mots :

et de greffiers

J. – Alinéa 100, deuxième phrase

Remplacer l'année :

2018

par l'année :

2019

K. – Alinéa 101

1° Deuxième phrase

Remplacer le mot :

vont

par le mot :

devraient

2° Dernière phrase

Après l'année :

2022,

rédigé ainsi la fin de cette phrase :

l'économie espérée grâce à la PNIJ est estimée à 50 millions d'euros par an sur l'enveloppe allouée aux frais de justice.

L. – Alinéa 127

Rédiger ainsi cet alinéa :

Les crédits prévus sur le quinquennat progressent de façon modérée, afin de financer l'augmentation structurelle de l'aide juridictionnelle, tout en prévoyant des mesures de rationalisation de ces dépenses et en incluant la perspective de nouvelles recettes.

M. – Alinéa 188

1° Supprimer les mots :

dont le délai de livraison est raccourci

2° Remplacer le nombre :

2 300

par le nombre :

8 000

3° Après le mot :

emplois

insérer les mots :

de surveillants pénitentiaires

4° Remplacer le mot :

sur le quinquennal

par les mots :

entre 2019 et 2022

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Coordinations avec les modifications apportées à l'article premier sur la programmation budgétaire.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Nous sommes en désaccord sur la trajectoire budgétaire. Par cohérence, avis défavorable.

L'amendement n°317 est adopté.

M. le président. – Amendement n°331, présenté par M. Buffet, au nom de la commission.

I. - Alinéa 11

Après le mot :

notamment,

rédigé ainsi la fin de cet alinéa :

d'atteindre d'ici décembre 2022 un taux de 80 % d'encellulement individuel.

II. - Alinéa 165

Compléter cet alinéa par les mots :

d'ici décembre 2022

III. - Alinéa 181

Après le mot :

atteindre

insérer les mots :

d'ici décembre 2022

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Les amendements suivants sont de conséquence et de mise en cohérence.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Avis défavorable. Soyons cohérents : je n'aurai pas livré 15 000 places en 2022 mais 7 000, il n'est donc pas réaliste d'afficher l'objectif de l'encellulement individuel pour cette date.

L'amendement n°331 est adopté.

M. le président. – Amendement n°332, présenté par M. Buffet, au nom de la commission.

Alinéa 29

Supprimer les mots :

sur l'uniformisation du recours aux interceptions téléphoniques et aux autres techniques spéciales d'enquête,

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Même chose : amendement de conséquence.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Avis défavorable.

L'amendement n°332 est adopté.

M. le président. – Amendement n°318, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

Alinéa 32

Supprimer cet alinéa.

*L'amendement n°318,
repoussé par le Gouvernement, est adopté.*

M. le président. – Amendement n°336, présenté par M. Buffet, au nom de la commission.

Alinéa 38

1° Dernière phrase

Supprimer les mots :

les baux ruraux ou

2° Compléter cet alinéa par deux phrases ainsi rédigées :

En revanche, l'absence de représentation obligatoire par avocat serait maintenue devant les tribunaux paritaires des baux ruraux, tout comme devant les conseils de prud'hommes. De surcroît, le principe de la libre représentation des parties devant le tribunal de commerce serait consacré dans la loi.

*L'amendement n°336,
repoussé par le Gouvernement, est adopté.*

M. le président. – Amendement n°319, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

Alinéa 39, première phrase

Supprimer cette phrase.

*L'amendement n°319,
repoussé par le Gouvernement, est adopté.*

M. le président. – Amendement n°337, présenté par M. Buffet, au nom de la commission.

Alinéa 39, seconde phrase

Remplacer cette phrase par trois phrases ainsi rédigées :

Un tribunal de grande instance à compétence nationale serait également spécialement désigné pour assurer le traitement des requêtes en injonction de payer, à l'exception de celles relevant du tribunal de commerce. Le créancier pourrait saisir cette juridiction nationale par la voie dématérialisée, sans que cela soit obligatoire. Le débiteur disposerait également de la faculté de faire opposition par voie dématérialisée, dès lors que l'opposition tendrait exclusivement à l'obtention de délais de paiement.

*L'amendement n°337,
repoussé par le Gouvernement, est adopté.*

M. le président. – Amendement n°338, présenté par M. Buffet, au nom de la commission.

Alinéa 44

1° Première phrase

Remplacer les mots :

la trop faible efficience

par les mots :

les dysfonctionnements

2° Deuxième et troisième phrases

Remplacer ces phrases par cinq phrases ainsi rédigées :

En outre, la charge de travail pesant sur les juridictions ne permet pas aux magistrats et aux greffiers d'assurer toute la plénitude de la mission de contrôle des mesures de protection juridique qui leur est conféré par la loi. En conséquence, plusieurs mesures seraient envisagées. En premier lieu, il s'agirait d'alléger le contrôle du juge sur certains actes de gestion patrimoniale (partage judiciaire et acception pure et simple d'une succession échue à la personne protégée). En deuxième lieu, il s'agirait de faciliter le recours à l'habilitation familiale, en étendant son champ d'application à l'assistance, et en créant une passerelle avec les mesures de protection judiciaire. En troisième et dernier lieu, il s'agirait de garantir un contrôle effectif de la gestion du budget de la tutelle, en permettant un contrôle gradué de la transmission de l'inventaire, d'une part, et en maintenant un contrôle des comptes de gestion de toutes les personnes sous tutelle, d'autre part, qui serait assuré par défaut par le directeur des services de greffe judiciaires sous le contrôle du juge.

*L'amendement n°338,
repoussé par le Gouvernement, est adopté.*

M. le président. – Amendement n°320, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

Alinéa 45, première phrase

1° Supprimer les mots :

ou à des officiers publics ministériels

2° Après le mot :

alimentaires

insérer les mots :

lorsque cette révision fait l'objet d'un accord des parties

*L'amendement n°320,
repoussé par le Gouvernement, est adopté.*

M. le président. – Amendement n°339, présenté par M. Buffet, au nom de la commission.

Alinéa 45, deuxième phrase

Supprimer cette phrase.

*L'amendement n°339,
repoussé par le Gouvernement, est adopté.*

M. le président. – Amendement n°321, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

Alinéa 45, dernière phrase

Supprimer cette phrase.

*L'amendement n°321,
repoussé par le Gouvernement, est adopté.*

M. le président. – Amendement n°322, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

Alinéa 47, quatrième et dernière phrases

Remplacer les mots :

proposant d'étendre l'obligation d'une tentative préalable de règlement amiable à tout litige, avec des exceptions qui seront fixées par décret en Conseil d'État au regard de la nature ou du montant du litige. Le juge pourra également

par les mots :

prévoyant que le juge pourra

L'amendement n°322, repoussé par le Gouvernement, est adopté.

M. le président. – Amendement n°323, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

A. – Alinéa 65

Compléter cet alinéa par les mots :

, sous la nouvelle dénomination plus intelligible de tribunal de première instance

B. – Alinéa 66

1° Première phrase

Remplacer le mot :

grande

par le mot :

première

2° Seconde phrase

Remplacer les mots :

après avis conjoint

par les mots :

sur proposition conjointe

L'amendement n°323, repoussé par le Gouvernement, est adopté.

M. le président. – Amendement n°324, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

Alinéa 69, première phrase

Supprimer cette phrase.

L'amendement n°324, repoussé par le Gouvernement, est adopté.

M. le président. – Amendement n°325, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

Alinéas 73 à 75

Supprimer ces alinéas.

L'amendement n°325, repoussé par le Gouvernement, est adopté.

M. le président. – Amendement n°326, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

Alinéa 78, deuxième phrase

Après le mot :

décision

insérer les mots :

, y compris les magistrats et les fonctionnaires de greffe,

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Toujours amendement de conséquence.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Cet amendement porte sur l'*open data* des décisions de justice. La commission des lois a retravaillé l'article 19 du projet de loi ; ce sera une piste à creuser au cours de la navette. Sur ce sujet complexe, sagesse.

L'amendement n°326 est adopté.

M. le président. – Amendement n°327, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

Alinéa 130, seconde phrase

Après le mot :

adéquats,

rédigé ainsi la fin de cette phrase :

complétant les mesures introduites dans la loi de programmation pour la justice, telles que le rétablissement, en première instance, du « droit de timbre » pour la partie qui introduit l'instance, modulable de 20 à 50 euros ou la mise en place d'une consultation préalable au dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle auprès d'un avocat, financée sur le budget de l'aide juridictionnelle, afin de vérifier le bien-fondé de l'action.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Coordination avec les mesures relatives à l'aide juridictionnelle.

L'amendement n°327, repoussé par le Gouvernement, est adopté.

M. le président. – Amendement n°333, présenté par M. Buffet, au nom de la commission.

I. - Alinéas 155 à 158

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

Il est prévu de donner aux juridictions de jugement la pleine responsabilité d'aménager elles-mêmes ou de décider, pour les peines d'une durée inférieure ou égale à un an, s'il y aura ou non aménagement par le juge de l'application des peines : tout examen automatique des peines d'emprisonnement aux fins d'aménagement par le juge de l'application de peines est supprimé.

II. - Alinéa 183, seconde phrase

Supprimer les mots :

et la limitation des peines d'emprisonnement de courte durée

III. - Alinéa 195

Supprimer cet alinéa.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Coordination avec l'article 45 qui supprime l'examen obligatoire des peines d'emprisonnement aux fins d'aménagement par le juge de l'application des peines (JAP) et donne à la juridiction de jugement le choix entre une exécution immédiate, un aménagement *ab initio*, un mandat d'arrêt différé ou un renvoi devant le JAP.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Avis défavorable. Nous avons une philosophie différente sur le sujet.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je ne comprends pas la logique qu'il y a à se prononcer sur des amendements qui tirent les conséquences, dans un rapport annexé, de dispositions que le Sénat n'a pas encore examinées. N'aurait-il pas mieux valu réserver l'examen de ces amendements ?

M. le président. – C'est à la commission de demander la réserve. Elle ne l'a pas fait.

M. Philippe Bas, président de la commission. – Nous avons pris des contacts informels avec le Gouvernement, qui n'a pas souhaité que l'on réserve l'article 1^{er}. D'où l'absence de demande formelle de notre part.

Si nous modifions les articles au cours du débat, il nous faudra revenir sur ces amendements qui concernent le rapport annexé. Nous aboutirons en fin de discussion à un texte cohérent, je m'y engage.

M. le président. – Si nécessaire, il y aura seconde délibération.

L'amendement n°333 est adopté.

M. le président. – Amendement n°334, présenté par M. Buffet, au nom de la commission.

Alinéa 159

Supprimer les mots :

pour les peines de plus de 6 mois

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Conséquence, toujours.

L'amendement n°334, repoussé par le Gouvernement, est adopté.

M. le président. – Amendement n°328, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

Alinéa 161, troisième phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

Il est donc proposé de fusionner la contrainte pénale et le SME pour créer une peine autonome de probation, qui préserve la possibilité de mettre en place un suivi renforcé et évolutif adapté à la situation du condamné.

L'amendement n°328, repoussé par le Gouvernement, est adopté.

M. le président. – Amendement n°329, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

Alinéa 162

Supprimer cet alinéa.

L'amendement n°329, repoussé par le Gouvernement, est adopté.

M. le président. – Amendement n°330, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

Alinéa 163

Après les mots :

et de probation

insérer les mots :

ou des associations habilitées

L'amendement n°330, repoussé par le Gouvernement, est adopté.

M. le président. – Amendement n°335, présenté par M. Buffet, au nom de la commission.

I. - Alinéa 184

Supprimer cet alinéa.

II. - Alinéa 185, première phrase

Remplacer le nombre :

7 000

par le nombre :

15 000

III. - Alinéa 186

Supprimer cet alinéa.

L'amendement n°335, repoussé par le Gouvernement, est adopté.

L'article premier, modifié, est adopté.

ARTICLE PREMIER BIS

M. le président. – Amendement n°206, présenté par le Gouvernement.

Supprimer cet article.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Le Gouvernement souhaite promouvoir la conciliation comme moyen de régler de manière apaisée et efficace des litiges. La campagne de recrutement de 2017 a permis de faire passer le nombre de conciliateurs de 1 958, fin 2016, à 2 229. C'est une fonction bénévole mais nous avons revalorisé le montant des indemnités pour menues dépenses à 450 euros par an. Le recrutement a vocation à s'accélérer pour atteindre 2 400 fin 2019, puis 100 nouveaux conciliateurs par an jusqu'en 2022.

L'objectif affiché par la commission des lois - 1 200 recrutements en quatre ans - est irréaliste, et d'autant moins compréhensible que vous supprimez par ailleurs l'article 2 qui étend le recours obligatoire à la tentative préalable de conciliation pour les litiges

portant sur de faibles sommes et les conflits de voisinage.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Avis défavorable. Le besoin de recrutement a été évalué au regard de l'extension des missions des conciliateurs de justice dans la loi Justice du XXI^e siècle. Il est opportun de fixer cet objectif dans une loi de programmation.

L'amendement n°206 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°311, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

I. – Alinéa 1

Remplacer l'année :

2018

par l'année :

2019

II. – Alinéa 2, tableau, deuxième colonne

Supprimer cette colonne.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Coordination avec la modification de la période de programmation, à compter de 2019 et non plus 2018. La trajectoire adoptée par la commission prévoit le recrutement de 1 500 conciliateurs au cours du quinquennat.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Par cohérence, avis défavorable.

L'amendement n°311 est adopté.

L'article premier bis, modifié, est adopté.

L'article premier ter est adopté.

ARTICLE 2

M. le président. – Amendement n°272 rectifié *bis*, présenté par Mme Costes, MM. Arnell et A. Bertrand, Mme M. Carrère, MM. Castelli et Collin, Mme N. Delattre, MM. Gabouty, Guérini et Guillaume, Mmes Jouve et Laborde et MM. Menonville, Requier, Roux et Vall.

Au-début,

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

... - La section 2 du chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative est ainsi modifiée :

1° Dans l'intitulé, les mots : « médiation judiciaire » sont remplacés par le mot : « conciliation »;

2° À la première phrase de l'article 22, à la fin de la seconde phrase du second alinéa de l'article 22-1, au premier alinéa et à la première phrase du troisième alinéa de l'article 22-2, au premier alinéa et à la fin de la première phrase du second alinéa de l'article 22-3, le mot : « médiation » est remplacé par le mot : « conciliation »;

3° À la première phrase de l'article 22, au premier alinéa et à la première phrase du second alinéa de l'article 22-1, aux première et deuxième phrases du dernier alinéa de l'article 22-2 et à la seconde phrase du second alinéa de l'article 22-3, le mot : « médiateur » est remplacé par le mot : « conciliateur ».

Mme Josiane Costes. – Lors des auditions, nombre d'interlocuteurs ont souligné la confusion entre les termes de « médiation » et de « conciliation ». Simplifions en fusionnant deux modes de résolution extrajudiciaires des différends.

M. le président. – Amendement n°273 rectifié, présenté par Mme Costes, MM. Arnell et A. Bertrand, Mme M. Carrère, MM. Collin, Gabouty, Guérini et Guillaume, Mmes Jouve et Laborde et MM. Requier, Roux et Vall.

Alinéa 2

Rétablir le 1° dans la rédaction suivante :

1° L'article 22 est ainsi rédigé :

« Art. 22. – Le juge peut désigner, par une décision spécialement motivée constatant son impossibilité de procéder à une conciliation, et après avoir recueilli l'accord des parties, un médiateur pour procéder à une médiation, en tout état de la procédure, y compris en référé. Cet accord est recueilli dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. » ;

Mme Josiane Costes. – Depuis la loi de 1995, on tente de désengorger les tribunaux en encourageant les modes alternatifs de règlement des différends - mais l'autorité des juges est difficilement substituable. Il est illusoire de vouloir transposer les solutions non juridictionnelles à toutes les matières.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Médiation et conciliation ne sont pas des synonymes ; il n'est pas opportun de faire disparaître la notion de médiation, utilisée en droit communautaire. Avis défavorable.

L'amendement n°273 rectifié est partiellement satisfait par l'article 2. Retrait ou avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Même avis.

L'amendement n°272 rectifié bis n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°273 rectifié.

M. le président. – Amendement n°207, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 7

Rétablir le II dans la rédaction suivante :

II. – L'article 4 de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle est ainsi rédigé :

« I. – Lorsque la demande tend au paiement d'une somme n'excédant pas un certain montant ou est relative à un conflit de voisinage, la saisine du tribunal de grande instance doit, à peine d'irrecevabilité que le

juge peut prononcer d'office, être précédée, au choix des parties, d'une tentative de conciliation menée par un conciliateur de justice, d'une tentative de médiation ou de procédure participative, sauf :

« 1° Si l'une des parties au moins sollicite l'homologation d'un accord ;

« 2° Lorsque l'exercice d'un recours préalable est imposé auprès de l'auteur de la décision ;

« 3° Si l'absence de recours à l'un des modes de résolution amiable mentionnés au premier alinéa est justifiée par un motif légitime, notamment l'indisponibilité de conciliateurs de justice dans un délai raisonnable ;

« 4° Si le juge doit, en vertu d'une disposition particulière, procéder à une tentative préalable de conciliation.

« II. – Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application du I, notamment les matières entrant dans le champ des conflits de voisinage ainsi que le montant en deçà duquel les litiges sont soumis à l'obligation mentionnée au I. Toutefois, cette obligation ne s'applique pas aux litiges relatifs à l'application des dispositions mentionnées à l'article L. 314-26 du code de la consommation. »

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Cet amendement rétablit l'extension de la tentative de résolution amiable préalable obligatoire lorsque la demande n'excède pas un certain montant ou a trait à un conflit de voisinage. Au choix des parties, elle consistera en une tentative de conciliation, de médiation ou de procédure participative.

La commission des lois a supprimé cette disposition mais les citoyens ont tout à gagner à recourir à ces résolutions amiables, qui offrent des solutions souvent plus pérennes.

La variété des modes amiables permet de considérer que l'offre de conciliateurs, médiateurs et auxiliaires de justice sera suffisante. L'amendement précise que leur indisponibilité est un motif légitime de dispense de l'obligation. Il n'y a aucune atteinte à l'accès au juge ; au contraire, celui-ci pourra se concentrer sur les affaires les plus contentieuses.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Si nous partageons l'objectif du Gouvernement, le dispositif prévu n'est pas abouti : la rédaction limite les modes de règlement des litiges admis, le champ d'application du dispositif est imprécis. Que recouvre la notion de conflit de voisinage ? Le dispositif de la loi de 2016 n'a pas produit tous ses effets et n'a pas été évalué. L'objectif de 2 400 conciliateurs nécessaires pour absorber la réforme de 2016 n'a toujours pas été atteint, alors que leur activité va fortement augmenter. Il est prématuré d'étendre le dispositif, sous peine de porter atteinte au droit constitutionnel de recours effectif devant un juge. Avis défavorable.

M. Jacques Bigot. – Nous ne voterons pas cet amendement qui illustre la volonté du Gouvernement

d'extraire de la justice des dossiers lourds, compliqués et coûteux. On apaise certes bien des conflits de voisinage dans la médiation, mais actuellement celle-ci ne s'impose pas. Orienter les justiciables vers un système de médiation privatisé et coûteux est dangereux. Chacun a le droit d'aller voir Saint Louis sous son chêne ! Les troubles du voisinage sont des litiges du quotidien qui empoisonnent la vie de nos concitoyens : ils ont le droit de voir un juge.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Bien entendu, mais devant un tribunal d'instance, le juge demande aux parties d'aller d'abord voir le conciliateur.

Nous envisageons de porter le seuil des litiges concernés de 4 000 euros à 5 000 euros ; cela relève du décret.

Il serait dommage de se priver d'une mesure très attendue.

M. Jacques Bigot. – Que les juges veulent se décharger, j'en suis convaincu !

Mme Brigitte Lherbier. – À la maison du droit de Tourcoing, des conciliateurs viennent régulièrement pour les conflits de voisinage. Je revois généralement les parties quinze jours après, car un conciliateur n'a pas l'autorité du juge.

L'amendement n°207 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°50 rectifié *bis*, présenté par MM. Duplomb, Cigolotti et J.M. Boyer, Mmes Berthet et Bonfanti-Dossat, MM. Bonhomme, Brisson, Cardoux, Chaize et Charon, Mme Chauvin, MM. Cuypers et Dallier, Mmes Deroche, Deromedi et Deseyne, M. Gremillet, Mme Gruny, MM. Houpert et Huré, Mme Imbert, MM. Joyandet, Kennel et Laménie, Mmes Lamure et Lassarade, MM. D. Laurent, Lefèvre, H. Leroy et Magras, Mme Micouleau, MM. Mouiller, Perrin, Poniatowski, Raison, Savary et Longeot, Mme Joissains, MM. Lafon, Moga et Le Nay, Mme Férat, M. Laugier, Mmes Guidez et C. Fournier, MM. Delahaye, Kern et Delcros, Mmes Billon et Gatel et MM. Cazabonne, Canevet et Pointereau.

Après l'alinéa 7

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

... – Au premier alinéa de l'article 710-1 du code civil, le mot : « juridictionnelle » est remplacé par le mot : « judiciaire ».

M. Jean-Marc Boyer. – Cet amendement permet l'inscription directe au fichier immobilier de l'acte matérialisant l'accord des parties à la suite d'une médiation judiciaire portant sur des limites de propriétés ou de servitude, une fois homologué par le juge. En milieu rural, les conflits de voisinage pour de petites surfaces sont fréquents, or le coût de la formalité empêche souvent la résolution.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Attendons les conclusions de la mission confiée au professeur Aynès sur le droit de la publicité foncière. En outre, cet

amendement autoriserait la publicité d'actes homologués alors que le juge n'opère qu'un contrôle restreint. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Même avis.

L'amendement n°50 rectifié bis n'est pas adopté.

L'article 2 est adopté.

ARTICLE 3

M. le président. – Amendement n°17, présenté par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Supprimer cet article.

Mme Éliane Assassi. – En ouvrant ce nouveau marché aux startupper, on oublie que l'essence de la justice est d'assurer l'équilibre de l'ordre public. Avec cet article 3, ce n'est plus un service public XXL mais un service public parmi d'autres, dont on mesure le rapport qualité-prix - en se souciant surtout du prix ! On délègue la conciliation aux acteurs privés pour désengorger les tribunaux ? Les services en ligne chercheront surtout à faire le maximum de profit. Voici un « nouveau monde » pernicieux pour nos services publics. Nous n'en voulons pas.

M. le président. – Amendement identique n°87, présenté par Mme Joissains.

Mme Sophie Joissains. – Ces services privés n'offriront pas les mêmes garanties d'impartialité ou de tarif que le service public. Le règlement des litiges doit rester du domaine de la justice.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Vous supprimez un article qui fixe un cadre juridique plus contraignant à ces sites internet qui, rappelons-le, existent déjà. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – L'objectif du Gouvernement n'est pas de limiter les saisines des juridictions mais d'apporter sécurité et confiance sur le marché en développement des plateformes de résolution des litiges. Qu'on le veuille ou non, ces sites existent. La médiation n'est pas une activité réglementée, et les citoyens sont parfois à la recherche de solutions alternatives. Nous édictons des obligations positives aux plateformes : diligence, compétence, indépendance, impartialité, pour garantir à nos concitoyens des services de qualité. Avis défavorable.

L'amendement n°87 est retiré.

L'amendement n°17 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°312, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

A. – Alinéa 2, seconde phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

Le service en ligne délivre une information détaillée sur les modalités selon lesquelles la résolution amiable est réalisée.

B. – Alinéa 3, seconde phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

Le service en ligne délivre une information détaillée sur les modalités selon lesquelles l'arbitrage est rendu.

C. – Alinéa 5, première phrase

1° Remplacer les mots :

résulter exclusivement d'un

par les mots :

avoir pour seul fondement un

2° Compléter cette phrase par les mots :

de données à caractère personnel

D. – Alinéa 5, dernière phrase

1° Supprimer les mots :

, dont le responsable doit s'assurer de la maîtrise et de ses évolutions,

2° Après le mot :

communiquées

insérer les mots :

par le responsable de traitement

E. – Alinéa 5

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Le responsable de traitement s'assure de la maîtrise du traitement et de ses évolutions afin de pouvoir expliquer, en détail et sous une forme intelligible, à la partie qui en fait la demande la manière dont le traitement a été mis en œuvre à son égard.

F. – Alinéa 6, seconde phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

Le service en ligne délivre une information détaillée sur les conséquences des actions en justice qu'il permet de réaliser.

G. – Alinéa 9

Rédiger ainsi cet alinéa :

« L'article L. 226-13 du code pénal leur est applicable.

H. – Alinéa 12

Après le mot :

certification

supprimer la fin de cet alinéa.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Précision et clarification rédactionnelle concernant les traitements algorithmiques de données personnelles dans le cadre des services en ligne de résolution amiable des litiges,

sur la base de l'article 10 de la loi Informatique et libertés.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Cet amendement apporte clarté et donc confiance. Avis favorable.

L'amendement n°312 est adopté.

L'amendement n°275 rectifié est retiré.

M. le président. – Amendement n°274 rectifié, présenté par Mme Costes, MM. Arnell et A. Bertrand, Mme M. Carrère, MM. Castelli et Collin, Mme N. Delattre, MM. Gabouty, Guérini et Guillaume, Mmes Jouve et Laborde et MM. Menonville, Requier, Roux, Vall et Dantec.

Alinéa 4

Compléter cet alinéa par les mots :

, sauf opposition de l'une des parties

Mme Josiane Costes. – Nous encadrons les procédures numérisées d'arbitrage en permettant aux parties de s'opposer à la voie numérique.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Avis favorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Avis défavorable.

L'amendement n°274 rectifié est adopté.

M. le président. – Amendement n°15 rectifié *bis*, présenté par MM. Cigolotti, Duplomb et Longeot, Mmes Loisier et Joissains, MM. Lafon, Moga, Le Nay et Laugier, Mmes Férat, C. Fournier et Guidez, MM. Kern, Delahaye, Delcros et Cazabonne, Mmes Billon, Gatel, Berthet et Bonfanti-Dossat, MM. Bonhomme, J.M. Boyer, Brisson, Cardoux et Chaize, Mme Chauvin, MM. Cuypers et Dallier, Mme Deroche, M. Gremillet, Mme Gruny, MM. Houpert et Huré, Mme Imbert, MM. Joyandet, Kennel et Laménie, Mmes Lamure et Lassarade, MM. D. Laurent et Magras, Mme Micouleau et MM. Mouiller, Perrin, Poniatowski, Raison, Savary et H. Leroy.

Après l'alinéa 5

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le consentement de chacun des intéressés pour un traitement par algorithme ou automatisé visé à l'alinéa précédent ne peut être formulé qu'après rencontre effective d'un médiateur ou d'un conciliateur selon les modalités mises en place au sein de la juridiction locale dont il relève. Les modalités de ces rencontres sont organisées par le ou les conseils départementaux de l'accès au droit dont relèvent les parties.

Mme Sophie Joissains. – Un véritable mode amiable de résolution suppose l'intervention d'un tiers neutre et indépendant. Pour un consentement éclairé des parties, il leur faut rencontrer un médiateur.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Avis défavorable : l'objectif du projet de loi est d'encadrer les plateformes.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Même avis.

L'amendement n°15 rectifié bis n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°313, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

Alinéa 7

A. – Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« Art. 4-1-3-1. – Les personnes mentionnées aux articles 4-1, 4-1-1 et 4-1-3 ne peuvent...

B. – Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Elles ne peuvent donner des consultations juridiques ou rédiger des actes sous seing privé qu'à la condition de respecter les obligations résultant de l'article 54 de la même loi.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Nous précisons que les plateformes en ligne ne peuvent réaliser des actes d'assistance et de représentation sans le concours d'un avocat ni réaliser des consultations juridiques sans respecter les garanties et exigences de qualification prévues par la loi. Leur certification supposera que soit vérifié le respect de ces obligations.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Cet amendement est bienvenu ; la référence à l'article 54 de la loi de 1971 est gage de sécurité juridique.

L'amendement n°313 est adopté.

M. le président. – Amendement n°276 rectifié, présenté par Mme Costes, MM. Arnell et A. Bertrand, Mme M. Carrère, MM. Castelli et Collin, Mme N. Delattre, MM. Gabouty, Guérini et Guillaume, Mmes Jouve et Laborde et MM. Menonville, Requier, Roux, Vall et Dantec.

Alinéa 7

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Leur identité figure expressément sur le site du service en ligne le cas échéant.

Mme Josiane Costes. – L'article 3 proscrit l'offre de services de rédaction d'actes sans la collaboration de professionnels habilités. Nous proposons que les plateformes mentionnent nommément les professionnels concernés, dans un souci de transparence et de protection.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Demande de retrait. La portée de l'amendement est peu claire.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Même avis. Cette précision n'est pas indispensable si le service d'aide se limite à la simple saisine.

L'amendement n°276 rectifié est retiré.

M. le président. – Amendement n°208, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 10, première phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

Les services mentionnés aux articles 4-1, 4-1-1 et 4-1-3 peuvent faire l'objet d'une certification par un organisme accrédité.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Les travaux de la commission des lois ont affiné le dispositif de régulation des plateformes en ligne. Pour assurer la confiance, il faut leur imposer des obligations positives. Le Gouvernement considère cependant que la certification doit rester facultative, pour valoriser les opérateurs vertueux.

Ainsi, une certification généralisée de l'ensemble des opérateurs, préalablement à la mise en service, apparaît illusoire. À titre d'exemple, le ministère de la justice n'aura aucun moyen de contrôler un site qui serait domicilié à l'étranger et ne demanderait pas sa certification.

C'est pourquoi le Gouvernement propose de donner un caractère facultatif à la certification des plateformes de résolution extrajudiciaire des conflits, afin que les utilisateurs fassent leur choix en connaissance de cause. Je précise que ces sites seront certifiés par le Comité français d'accréditation (Cofrac).

M. Yves Détraigne, rapporteur. – La commission des lois a souhaité rendre obligatoire la certification des plateformes en ligne dans un souci de protection des justiciables. Trancher des litiges nécessite un avis précis et protecteur. Avis défavorable.

M. Jacques Bigot. – Nous ne souhaitons pas forcément développer les plateformes. Nous savons qu'elles existent. Vous souhaitez privilégier la médiation et vous souhaitez le faire avec des organismes qui n'auraient pas obligation d'être certifiés. Il faut protéger les justiciables et même si la Chancellerie manque de moyens, c'est le devoir de l'État.

M. Roger Karoutchi. – Je ne suis pas un fanatique de ces sites. J'ai presque failli voter les amendements précédents, déposés par le groupe socialiste ! (*Exclamations sur les bancs du groupe CRCE*) Madame la ministre, vous dites qu'il n'est pas possible de certifier des sites qui seraient établis à l'étranger. Soit l'on fait confiance à ces sites et on les certifie, ce qui constitue une garantie pour les utilisateurs, soit la non-certification créera une confusion et entraînera la disparition des sites, car qui ira sur un site qui n'a pas obtenu de certification ? Bref, soit on systématise la certification, soit on ne certifie aucun site. Si l'on veut développer des sites, il faut les certifier. (*Mmes Éliane Assassi et Marie-Pierre de la Gontrie approuvent.*)

Mme Brigitte Lherbier. – C'est du bon sens. Si l'on veut que les justiciables soient bien renseignés, il faut leur donner un minimum d'informations. Sans certification, les sites pourront être nourris par des personnes de niveau BAC+2 ou moins.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – La certification ne sera pas demandée à l'ensemble des plateformes car il faut respecter la liberté d'entreprendre. Les sites qui ne répondront pas aux exigences de la certification seront signalés.

Mme Éliane Assassi. – Qui certifiera ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Le Cofrac, un organisme dépendant du Gouvernement qui sera accrédité pour décerner le label. Nous respecterons ainsi la liberté d'entreprendre, tout en informant les justiciables.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Le Gouvernement ouvre une piste pour que les justiciables trouvent une issue simple d'accès et peu coûteuse à leurs contentieux. Vous dites qu'une certification facultative suffira. On ne peut pas appliquer au droit ce qui vaut pour la vente en ligne.

À cela s'ajoute la question de la concurrence des prix, car recourir à un site non certifié coûtera sans doute moins cher. Les personnes qui utiliseront les plateformes en ligne seront sans doute les plus vulnérables. Mieux vaut que les plateformes se développent moins rapidement mais que la sécurité des justiciables soit garantie.

Mme Catherine Conconne. – On va tomber dans le charlatanisme, madame la ministre. Retombez sur terre ! Vous vous adressez à des gens qui sont peu lettrés et qui ne sont pas à l'aise avec les procédures administratives et la paperasse.

Il faut protéger les citoyens, plutôt que de donner aux charlatans l'occasion de fleurir en exploitant l'affolement des gens. On voit de tout sur internet, du marabout au charlatan ; certains cherchent avant tout le profit. Protégeons nos citoyens !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Ne confondons pas la liberté d'entreprendre et la sécurité juridique que nous devons à tous nos concitoyens. (*Mmes Éliane Assassi, Catherine Conconne et Angèle Prévaille approuvent.*) Juridiquement, la certification doit émaner du ministère de la justice car c'est un gage de qualité. Voilà ce que souhaite la commission des lois.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Ce que je propose, à savoir une certification facultative, permet de répondre à la liberté d'entreprendre, car comment pourrions-nous interdire à un site de se créer ?

Quant à la sécurité juridique, elle est précisément garantie par la labellisation. Lorsqu'un client fait une acquisition sur internet et qu'il n'est pas satisfait, il s'adresse à un service de contentieux en ligne. La certification signalera les sites que le ministère de la justice garantit.

L'amendement n°208 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°314, présenté par M. Détraigne, au nom de la commission.

Alinéa 11

Remplacer les mots :
qui justifient de leur inscription
par le mot :
inscrits

M. Yves Détraigne, *rapporteur*. – Amendement de précision rédactionnelle.

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux*. – Avis favorable.

L'amendement n°314 est adopté.

M. Jérôme Durain. – L'article 3 est arrivé famélique et a été consolidé par la commission des lois. Il met en évidence deux exigences contradictoires : rendre la justice plus efficace tout en la laissant proche du justiciable. Le développement des plateformes présente des risques, qu'il s'agisse du coût, de l'impartialité, du défaut de compétences ou du défaut de familiarité des justiciables avec le numérique. L'enfer du numérique est pavé de bonnes intentions...

Le groupe socialiste est favorable à l'article 3, tel que consolidé par la commission. C'est une forme de réalisme et de confiance, car nous pourrions continuer le travail parlementaire en garantissant la sécurité juridique des justiciables.

L'article 3, modifié, est adopté.

ARTICLE 4

M. le président. – Amendement n°122 rectifié, présenté par Mme Lubin et les membres du groupe socialiste et républicain.

Au début de cet article

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

... – À l'article 83 de la loi n°90-85 du 23 janvier 1990 complémentaire à la loi n°88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social après le mot : « solidarité » sont insérés les mots : « ou par un juriste de la chambre d'agriculture ».

M. Jacques Bigot. – Cet amendement permet aux justiciables d'être représentés par les chambres d'agriculture devant le tribunal paritaire des baux ruraux. On m'a dit ce matin que cette possibilité existait déjà. Cependant, l'article 83 de la loi du 23 janvier 1990 n'est pas clair à cet égard. De plus, dans certains départements, les chambres d'agriculture manquent de moyens pour assurer cette représentation. Cet amendement clarifie la situation.

M. Yves Détraigne, *rapporteur*. – Le droit en vigueur satisfait cet amendement. Les chambres d'agriculture font partie des organisations professionnelles agricoles qui défendent les intérêts des agriculteurs. Des juristes de ces chambres interviennent fréquemment. Le tribunal paritaire des baux ruraux tranche. Retrait ou avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux*. – Même avis.

M. Jacques Bigot. – Je maintiens mon amendement.

L'amendement n°122 rectifié n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°47 rectifié *bis*, présenté par Mmes Lozier et Férat, MM. Louault et Janssens, Mme Vermeillet, MM. Le Nay et Kern, Mme Goy-Chavent, MM. Maurey, Henno, Moga et Médevielle, Mmes Billon et Létard, MM. Cazabonne, Cigolotti, Canevet et Delahaye, Mmes N. Goulet et Guidez, M. Bockel et Mme Morin-Desailly.

Après l'alinéa 11

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation à la même disposition, les parties peuvent, pour les litiges relatifs au droit de la consommation, se faire assister par une association de consommateurs. »

Mme Françoise Férat. – La représentation obligatoire constitue, en pratique, un frein financier pour les justiciables. Bien souvent, le montant des litiges en jeu en matière de consommation est plus faible que la somme à déboursier pour s'attacher les services d'un avocat. Cette difficulté est renforcée dès lors qu'il s'agit de trouver un avocat en droit de la consommation, car cette spécialisation est rare.

Cet amendement propose une dérogation au principe de représentation obligatoire par avocat pour les litiges relatifs au droit de la consommation. Cette proposition s'inspire d'autres matières, pour lesquelles d'autres professionnels que les avocats sont déjà reconnus par la loi, notamment syndicaux ou associatifs, devant plusieurs autres juridictions spécialisées en première instance : tribunaux des affaires de la sécurité sociale, conseils de prud'hommes et tribunaux de commerce.

Il reprend également un rapport d'information d'avril 2017 du Sénat intitulé « Cinq ans pour sauver la justice » qui préconisait qu'il était « nécessaire de rendre la justice plus proche et plus accessible ».

M. Yves Détraigne, *rapporteur*. – Retrait ou avis défavorable. Le droit de la consommation n'est pas une matière contentieuse. Des dérogations à la règle de la représentation par avocat existent déjà pour les petits litiges. La commission des lois ne souhaite pas aller plus loin.

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux*. – L'article 4 du projet de loi étend la représentation obligatoire par avocat, sauf dans certaines matières. Les actions qui portent sur les crédits à la consommation relèvent du tribunal d'instance et ne sont pas prises en compte dans l'extension prévue par le texte.

En outre, les associations de consommateurs peuvent déjà engager des actions dont le tribunal d'instance avec un recours à des avocats. Je

n'entends pas revenir sur cet équilibre. Avis défavorable.

Mme Françoise Férat. – Je retire mon amendement.

L'amendement n°47 bis est retiré.

La séance est suspendue à 20 heures.

PRÉSIDENCE DE MME VALÉRIE LÉTARD,
VICE-PRÉSIDENTE

La séance reprend à 21 h 30.

Communications diverses

Mme la présidente. – Par lettre en date de ce jour, M. Hervé Marseille, président du groupe Union Centriste, a demandé de compléter l'ordre du jour réservé à son groupe du jeudi 25 octobre 2018 par un débat portant sur « la scolarisation des enfants en situation de handicap ».

Acte est donné de cette demande.

Commissions spéciales (Constitution)

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle, en application de l'article 16, alinéa 2 du Règlement, la proposition de création de trois commissions spéciales chargées d'examiner le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ; le projet de loi portant suppression de sur-transpositions des directives européennes en droit français et le projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises.

Je sou mets donc cette proposition au Sénat.

Il en est ainsi décidé. Conformément à la décision de la Conférence des présidents, la désignation des 37 membres de ces commissions spéciales aura lieu en séance publique demain, à 14 h 30.

Programmation 2018-2022 et réforme pour la justice (Procédure accélérée - Suite)

Mme la présidente. – Nous reprenons la discussion du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et du projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions.

Discussion des articles (Suite)

ARTICLE 4 (Suite)

Mme la présidente. – Amendement n°209, présenté par le Gouvernement.

Alinéas 19 à 24

Supprimer ces alinéas.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Les parties peuvent se représenter elles-mêmes devant le tribunal de commerce, ou faire appel à tout mandataire de leur choix. La commission des lois a voulu donner valeur législative aux principes de libre assistance et représentation des parties qui sont de nature réglementaire pour les domaines que la loi de 1971 n'a pas fait entrer dans le champ du monopole des avocats - c'est l'interprétation du Conseil constitutionnel.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Dans la mesure où cette possibilité est une dérogation au principe de représentation obligatoire par un avocat, institué par la loi de 1971, nous estimons nécessaire de la conserver au niveau législatif, pour éviter par exemple toute abrogation par le Conseil d'État. Avis défavorable.

L'amendement n°209 n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°123, présenté par M. J. Bigot et les membres du groupe socialiste et républicain.

Alinéa 40

Compléter cet alinéa par les mots :

ou par un défenseur social

Mme Angèle Prévaille. – En matière de sécurité sociale et d'aide sociale, la procédure en appel deviendra avec représentation obligatoire par un avocat, sauf pour les caisses de sécurité sociale, les conseils départementaux et les maisons départementales des personnes handicapées concernant le contentieux de l'aide sociale et le contentieux technique.

Les personnes handicapées, accidentées, malades et invalides, pour faire reconnaître leurs droits devront donc dorénavant être obligatoirement représentées par un avocat. Cette représentation aura un coût. Rien n'est prévu à cet égard. Cet amendement crée un défenseur social, à l'image du défenseur syndical déjà existant. L'enjeu est de garantir l'accès au droit.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'organisation judiciaire en matière sociale sera revue en janvier 2019, une cour d'appel spécialement désignée sera chargée des contentieux sociaux visés ici. Le problème posé n'est pas le même en appel qu'en première instance. Dès lors qu'une partie aura pu se défendre librement en première instance, il est plus favorable, n'ayant pas obtenu gain de cause, qu'elle soit tenue de se faire représenter en appel par un avocat ; c'est la position que nous avons adoptée

dans le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Même avis défavorable. La représentation obligatoire par avocat pour les contentieux de la sécurité sociale se justifie par la complexité de la matière. Cet article sera bénéfique aux justiciables concernés. Les associations continuent à aider les personnes handicapées ou les personnes concernées. Mais les procès en appel exigent, en matière sociale, une forte expertise juridique pour garantir au mieux la défense des justiciables. Quant aux conflits opposant les employeurs et les caisses sur les accidents du travail, le « défenseur social » n'y a pas sa place.

M. Jacques Bigot. – Je ne devrais pas le dire venant d'où je viens, mais je dois reconnaître que l'expertise de ces associations est souvent meilleure que celle d'avocats non spécialisés.

Vos arguments, madame la ministre, risquent de ne pas être compris par les associations qui accompagnent les personnes handicapées dans leurs luttes et leurs démarches - et qui peuvent utilement intervenir en appel, après avoir accompagné souvent les justiciables en première instance.

L'amendement n°123 n'est pas adopté.

M. Jacques Bigot. – En conséquence et par cohérence avec le rejet de l'amendement n°123, je retire les amendements n°124 et 125.

Les amendements n°124 et 125 sont retirés.

L'article 4 est adopté.

ARTICLE 5

Mme la présidente. – Amendement n°88, présenté par Mme Joissains.

Supprimer cet article.

Mme Sophie Joissains. – La déjudiciarisation ne doit pas se faire au préjudice des usagers les plus fragiles en rendant payant un service gratuit.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – La commission des lois s'est prononcée pour le transfert aux notaires de tous les actes de notoriété à des fins d'uniformisation, puisque le code civil confie déjà cette fonction aux notaires en matière de mariage, notamment.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Un acte de notoriété est un acte dans lequel un témoin atteste qu'un fait est notoire. Le but du projet de loi est de recentrer l'office du juge sur les tâches où il apporte une véritable plus-value. Cet article, ensuite, uniformise le régime des actes de notoriété prévus par le code civil qui diffère actuellement selon leur objet, qui sont multiples : constitution d'un dossier de mariage, succession, indivision ou prescription acquisitive ou immobilière. Enfin, je rappelle que le nombre d'actes de notoriété n'est que d'une dizaine

par an. Quant au coût, il sera limité puisqu'il est encadré - aujourd'hui, c'est 57,69 euros.

M. Jérôme Durain. – Nous voterons cet amendement, car cet article rend payant un service aujourd'hui gratuit.

L'amendement n°88 n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°126, présenté par M. J. Bigot et les membres du groupe socialiste et républicain.

Alinéas 1 à 6

Supprimer ces alinéas.

M. Jérôme Durain. – Le groupe socialiste n'est pas opposé par principe à la déjudiciarisation mais celle-ci s'opère au profit d'acteurs privés, avec un coût pour les usagers, ce qui sera préjudiciable aux plus défavorisés.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Avis défavorable à cet amendement, comme aux suivants, car la commission des lois est favorable au transfert des actes de notoriété.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Les notaires sont déjà compétents pour les actes de reconnaissance de filiations. Je vous rappelle que les notaires sont des officiers publics et ministériels, en charge d'une mission de service public. Avis défavorable.

L'amendement n°126 n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°127, présenté par M. J. Bigot et les membres du groupe socialiste et républicain.

Alinéas 7 à 11

Supprimer ces alinéas.

M. Jérôme Durain. – Défendu.

L'amendement n°127, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°128, présenté par M. J. Bigot et les membres du groupe socialiste et républicain.

Alinéa 12

Supprimer cet alinéa.

M. Jérôme Durain. – Défendu.

L'amendement n°122, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°129, présenté par M. J. Bigot et les membres du groupe socialiste et républicain.

Alinéas 13 et 14

Supprimer ces alinéas.

M. Jacques Bigot. – Défendu.

L'amendement n°129, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°130, présenté par M. J. Bigot et les membres du groupe socialiste et républicain.

Alinéas 15 à 17

Supprimer ces alinéas.

M. Jérôme Durain. – Défendu.

L'amendement n°130, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°210, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 18

Rétablir les VI et VII dans la rédaction suivante :

VI. – Au premier alinéa de l'article 311-20 du code civil, les mots : « au juge ou » sont supprimés.

VII. – Au dernier alinéa de l'article L. 2141-10 du code de la santé publique, les mots : « au juge ou » sont supprimés.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Cet amendement rétablit dans l'article 5 les dispositions conférant au seul notaire le recueil du consentement du couple ayant recours à une procréation médicalement assistée (PMA) nécessitant l'intervention d'un tiers donneur.

L'intervention du notaire est déjà prévue par le texte actuel. Les couples – hétérosexuels - confrontés à un problème d'infertilité ont le choix entre le notaire ou le juge pour donner leur consentement. Il s'agit de s'assurer que le couple candidat à l'AMP avec tiers donneur est parfaitement informé des règles de filiation dérogatoires qu'entraîne leur acte.

L'intervention du juge, elle, ne se justifie pas car il n'exerce là aucune fonction juridictionnelle.

Cette modification proposée dans le code civil et dans le code de la santé publique est une mesure d'administration de la justice. Elle ne donne lieu à aucun questionnement éthique et a donc davantage sa place dans un projet de loi de programmation pour la justice que dans un projet de loi de révision de la loi de bioéthique.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Cette mesure relève plutôt des champs des lois de bioéthique. Notre commission ne souhaite pas les modifier à la marge. Avis défavorable.

L'amendement n°210 n'est pas adopté.

L'article 5 est adopté.

ARTICLE 6

Mme la présidente. – Amendement n°18, présenté par Mme Benbassa et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Supprimer cet article.

Mme Esther Benbassa. – Cet article déjudiciarise la modification du montant de la pension alimentaire, en transférant cette prérogative à des organismes homologués, au lieu de passer par le juge des affaires familiales. C'est injuste et ce sera source de confusions. Le droit actuel fait que le juge estime les choses concrètement, pour faire respecter l'intérêt supérieur de l'enfant. Avec cet article, on bascule vers la fin de l'individualisation, avec un organisme non indépendant qui applique un barème... Et comment justifier que le juge sera compétent pour le droit d'hébergement, le droit de visite, le placement de l'enfant, mais pas pour la pension alimentaire ? Vous appelez cela de la simplification ? Ce sera en fait plus complexe et moins juste, en particulier pour les familles les plus pauvres.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Cet article a été entièrement récrit par la commission des lois, qui a encadré strictement les conditions de révision des pensions. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Le Gouvernement vise à ce que le montant des pensions alimentaires s'adapte au plus vite au changement de situation des parents. Le passage par un titre exécutoire de la CAF va dans ce sens, dans l'intérêt des enfants et même des parents.

L'organisme homologué pourra s'appuyer sur un barème connu qui est déjà utilisé par les juridictions, ainsi que sur les documents fournis par les parents, ce qui respecte le principe du contradictoire. Enfin, le recours à un juge est maintenu en cas de désaccord. Avis défavorable.

M. Jacques Bigot. – La proposition initiale du Gouvernement permettait de se dispenser de toute intervention du juge pour changer une pension alimentaire, avec un organisme qui se serait contenté d'appliquer un barème. Or c'est bien le juge qui apprécie les choses, concrètement. Quand les parties sont d'accord, il n'y a guère d'obstacle à ce que le juge n'intervienne pas : c'est le principe de l'homologation par la CAF de l'accord entre les couples non mariés, possible depuis la loi de financement pour 2016.

La rédaction de la commission des lois répond à la demande des parents, contrairement à celle que le Gouvernement envisageait. L'application aveugle d'un barème déshumanise la justice - c'est une façon de faire des économies.

L'amendement n°18 n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°19, présenté par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéa 1

Après le mot :

impartialité,

insérer les mots :

et sur décision du juge des affaires familiales,

Mme Éliane Assassi. – Cet article banalise la détermination de la pension alimentaire, cette déjudiciarisation est une atteinte d'une exceptionnelle gravité aux droits de l'enfant ainsi qu'à ceux des parents, car la situation peut être complexe. La protection de l'enfant et la bonne fixation de ces contributions doivent être la priorité.

Le Gouvernement insiste sur l'engorgement des tribunaux, avec un délai souvent supérieur à six mois. Certes, l'application automatique d'un barème raccourcirait les délais, mais ce n'est pas de la bonne justice. Cet amendement, de repli, prévoit une validation par le juge.

Des membres du barreau de Paris disent, dans un communiqué, que cet article porte gravement atteinte à la démocratie et à la séparation des pouvoirs, au détriment des plus fragiles, alors que la pension alimentaire est essentielle dans l'équilibre d'un divorce - et je partage cette opinion.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Cet amendement prive cet article de toute portée, puisqu'il rend l'intervention du juge obligatoire. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Même avis.

L'amendement n°19 n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°211, présenté par le Gouvernement.

I. – Alinéa 1

1° Remplacer les mots :

la publication

par les mots :

l'entrée en vigueur

2° Après les mots :

des enfants,

insérer les mots :

sur la base d'un barème national

II. – Alinéas 3 et 4

Supprimer ces alinéas.

III. – Alinéa 6

Compléter cet alinéa par les mots :

, les documents ou pièces produites devant être portés à la connaissance de chacune des parties

IV. – Alinéa 7

Rédiger ainsi cet alinéa :

f) La demande modificative est formée par un créancier résidant ou ayant élu domicile dans l'un des départements désignés ou par un débiteur à l'égard d'un

créancier résidant ou ayant élu domicile dans l'un de ces départements ;

V. – Après l'alinéa 8

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

L'organisme compétent peut, en cas de carence d'un parent de produire les renseignements et documents requis, moduler forfaitairement le montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation.

VI. – Alinéa 9

Rédiger ainsi cet alinéa :

La contestation du titre est formée devant le juge aux affaires.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Cet amendement rétablit le périmètre de l'expérimentation envisagée initialement par le Gouvernement pour déjudiciariser la modification de la pension alimentaire – sans atteinte à la démocratie, madame Assassi.

Limiter l'expérimentation aux seules hypothèses d'accords des parents sur le montant, comme le propose votre commission, serait inutile puisque, depuis le 1^{er} avril 2018, cette possibilité existe déjà.

L'expérimentation doit viser d'autres hypothèses que celui d'un accord entre les parents sur le montant de la pension alimentaire. Pour apprécier objectivement le montant de la nouvelle pension alimentaire, l'organisme chargé de la délivrance de titres exécutoires utilisera une table de référence valant barème.

En cas de carence d'un parent de produire les renseignements et documents requis pour apprécier la demande, l'organisme saisi pourra moduler forfaitairement le montant de la pension alimentaire. Ce dispositif, incitatif pour les parents, permettra de délivrer un titre exécutoire établi en fonction de documents échangés contradictoirement, au vu d'un barème connu.

Les droits des parties seront respectés, puisque les pièces seront échangées contradictoirement et le recours en cas de contestation du titre sera formé devant le juge aux affaires familiales. Je propose ce recours a posteriori, tandis que vous le souhaitez a priori.

La CAF établit uniquement un document financier et ne se prononcera en aucune manière sur les questions d'autorité parentale. Certains craignent un conflit d'intérêt, les CAF distribuant des allocations familiales. Elles pourraient être tentées d'augmenter les montants pour distribuer moins d'allocations. Mais, outre qu'elles sont tenues à des exigences d'impartialité et de neutralité, elles n'ont aucun intérêt à le faire : une hausse excessive des prestations accroîtrait les risques de défaillance, obligeant les CAF à verser des prestations compensatoires. Mon expérimentation est mesurée et encadrée et aboutira à une plus grande pacification des relations entre parents séparés.

Mme Éliane Assassi. – Vous ne connaissez pas la situation des CAF dans ce pays !

M. Yves Détraigne, rapporteur. – La commission des lois a souhaité restreindre cette expérimentation aux seuls cas d'accords entre parties.

Actuellement, les CAF peuvent intervenir seulement pour les parents non mariés. Votre proposition aboutirait à appliquer automatiquement un barème, sans adaptation aux situations familiales.

Avis défavorable au rétablissement du périmètre initial de l'expérimentation.

M. Jacques Bigot. – Nous ne suivons pas le Gouvernement mais les rapporteurs. Madame la ministre, si vous voulez trouver un organisme public, pourquoi ne pas demander aux services fiscaux, plus adaptés que la CAF ? Nous, nous préférons la justice. Certains, avec de très hauts revenus, ne touchent pas d'allocations familiales : les CAF ignorent tout de leurs revenus.

M. Marc Laménie. – Ces sujets sont complexes. Les CAF, comme tous les organismes publics, sont tenus à une exigence d'impartialité. Le rapporteur nous a éclairés sur l'aspect humain dont l'intérêt des enfants, qui souffrent souvent des séparations. Trouvons des solutions ; vous citez le code de la sécurité sociale mais le code civil rappelle aussi les engagements du couple à l'égard des enfants. Je suivrai la commission.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Les CAF ont accès aux informations sur les revenus par les services fiscaux.

M. André Reichardt. – On le sait !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – En tout état de cause, nous maintenons le recours au juge...

L'amendement n°211 n'est pas adopté.

L'article 6 est adopté.

ARTICLE 7

Mme la présidente. – Amendement n°212, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 6

Rétablir le 3° dans la rédaction suivante :

3° Au cinquième alinéa, les mots : « , l'acte notarié est obligatoirement soumis à l'homologation du tribunal du domicile des époux » sont remplacés par les mots : « sous le régime de l'administration légale, le notaire peut saisir le juge des tutelles dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 387-3 du code civil ».

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Cet amendement supprime l'homologation judiciaire systématique du changement de régime matrimonial en présence d'enfants mineurs. Cette simplification

importante s'inscrit dans la continuité de la réforme de l'administration légale, dans l'esprit de l'ordonnance du 15 octobre 2015. Elle repose sur le postulat d'une présomption de bonne gestion des biens du mineur par ses représentants légaux.

L'intervention du juge est souvent mal acceptée, et le changement de régime intervient parfois trop tardivement. Dans les situations à risque, un mécanisme de contrôle est prévu. Le notaire devra faire part de ses doutes quant au respect de l'intérêt des enfants et, si besoin, saisir le juge des tutelles des mineurs. L'intervention judiciaire sera ainsi mieux comprise.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Lors de l'examen relatif à la simplification du droit en 2015, le Sénat s'était opposé à cette suppression de l'homologation judiciaire du changement matrimonial en présence d'enfants mineurs. Le juge est là pour veiller à l'intérêt de la famille, pas seulement des époux. Votre solution placerait aussi le notaire en situation délicate puisqu'il devrait saisir le juge à propos de ses clients... Avis défavorable.

M. François Pillet. – L'intérêt serait sans doute dans le cas d'un changement du régime matrimonial de la communauté à la séparation des biens. Mais à l'inverse, la chose est beaucoup plus risquée pour les mineurs, notamment en cas d'enfants d'un autre lit. Il importe qu'un juge puisse se prononcer sur leur intérêt.

M. Jacques Bigot. – Certes, le notaire est un officier ministériel, mais il est difficile pour lui de refuser le changement de régime matrimonial. S'il refuse, les parents iront chez un autre notaire ! Faire perdre du temps est certes un désagrément, mais pas quand il s'agit de la protection des enfants. En plus, cette homologation judiciaire est gracieuse, sans audience nécessaire. Vous voulez juste éviter aux juges d'avoir du travail - pour avoir moins de juges...

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Je ne peux vous laisser dire cela. Il peut s'agir de questions de vie ou de mort, où le changement de régime intervient après la mort du parent, au détriment des enfants mineurs. Arrêtez ces contrevérités !

L'amendement n°212 n'est pas adopté.

L'article 7 est adopté.

ARTICLE 8

Mme Esther Benbassa. – Cet article supprime le contrôle *a priori* du juge des tutelles pour certains actes de gestion patrimoniale.

L'exécutif veut faire des économies tout en enrichissant les comptes bancaires des professionnels du chiffre et du droit, alors que la vérification des comptes par le directeur de greffe est gratuite - les magistrats estiment que ce n'est pas là une surcharge de leur travail.

Le marché représente plus de 60 millions d'euros, et le Gouvernement veut faire peser la carence de l'État sur les plus fragiles qu'il sacrifie.

Mme la présidente. – Amendement n°213, présenté par le Gouvernement.

I. – Après l'alinéa 1

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Le 1° de l'article 63 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« - le cas échéant, la justification de l'information de la personne chargée de la mesure de protection prévue à l'article 460 ; »

II. – Après l'alinéa 7

Insérer trente-sept alinéas ainsi rédigés :

...° L'article 174 est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, les mots « À défaut d'aucun » sont remplacés par les mots : « À défaut d' » et le mot : « aucune » est supprimé ;

b) Le 2° est ainsi modifié :

- les mots : « l'état de démence » sont remplacés par les mots : « l'altération des facultés personnelles » ;

- les mots : « la tutelle des majeurs, et d'y faire statuer dans le délai qui sera fixé par le jugement » sont remplacés par les mots : « ou faire provoquer l'ouverture d'une mesure de protection juridique » ;

...° L'article 175 est ainsi rédigé :

« Art. 175. – Le tuteur ou le curateur peut former opposition, dans les conditions prévues à l'article 173, au mariage de la personne qu'il assiste ou représente. » ;

...° L'article 249 est ainsi rédigé :

« Art. 249. – Dans l'instance en divorce, le majeur en tutelle est représenté par son tuteur et le majeur en curatelle exerce l'action lui-même, avec l'assistance de son curateur. Toutefois, la personne protégée peut accepter seule le principe de la rupture du mariage sans considération des faits à l'origine de celle-ci. » ;

...° L'article 249-1 est abrogé ;

...° L'article 249-3 est ainsi rédigé :

« Art. 249-3. – Si une demande de mesure de protection juridique est déposée ou en cours, la demande en divorce ne peut être examinée qu'après l'intervention du jugement se prononçant sur la mise en place d'une mesure de protection. Toutefois, le juge peut prendre les mesures provisoires prévues aux articles 254 et 255. » ;

...° À l'article 249-4, les mots : « ou pour acceptation du principe de la rupture du mariage » sont supprimés ;

...° L'article 431 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le procureur de la République est saisi par un service social ou médico-social, la demande doit en

outre comporter, à peine d'irrecevabilité, une évaluation de la situation sociale et pécuniaire de la personne. Le contenu de l'évaluation et les modalités de recueil des données sont définis par voie réglementaire. » ;

...° L'article 459 est ainsi modifié :

a) La seconde phrase du deuxième alinéa est ainsi modifiée :

- après le mot : « après », sont insérés les mots : « la mise en œuvre d'un mandat de protection future, le prononcé d'une habilitation familiale ou » ;

- les mots : « le tuteur » sont remplacés par les mots : « la personne chargée de cette mesure » ;

- sont ajoutés les mots et une phrase ainsi rédigée : « , y compris pour les actes ayant pour effet de porter gravement atteinte à son intégrité corporelle. Sauf urgence, en cas de désaccord entre le majeur protégé et la personne chargée de sa protection, le juge autorise l'un ou l'autre à prendre la décision, à leur demande ou d'office. » ;

b) Le troisième alinéa est ainsi modifié :

- les mots : « à l'intégrité corporelle de la personne protégée ou » sont supprimés ;

- le mot : « sa » est remplacé par le mot : « la » ;

- sont ajoutés les mots : « de la personne protégée » ;

...° L'article 460 est ainsi rédigé :

« Art. 460. – La personne chargée de la mesure de protection est préalablement informée du projet de mariage du majeur qu'il assiste ou représente. » ;

...° L'article 462 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est supprimé ;

b) La première phrase du deuxième alinéa est ainsi modifiée :

- les mots : « L'intéressé est assisté » sont remplacés par les mots : « La personne en tutelle est assistée » ;

- sont ajoutés les mots : « par laquelle elle conclut un pacte civil de solidarité » ;

...° L'article 500 est ainsi modifié :

a) Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :

« Sous sa propre responsabilité, le tuteur peut inclure dans les frais de gestion la rémunération des administrateurs particuliers dont il demande le concours. » ;

b) Le troisième alinéa est ainsi modifié :

- la première phrase est supprimée ;

- au début de la deuxième phrase, sont insérés les mots : « Si le tuteur conclut un contrat avec un tiers pour la gestion des valeurs mobilières et instruments financiers de la personne protégée, » ;

III. – Compléter cet article par deux paragraphes ainsi rédigés :

... – Le code électoral est ainsi modifié :

1° L'article L. 5 est abrogé ;

2° Le premier alinéa de l'article L. 64 est complété par les mots : « , autre que l'une des personnes mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 72-1, s'agissant des majeurs en tutelle » ;

3° Après l'article L. 72, il est inséré un article L. 72-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 72-1. – Pour l'exercice de son droit de vote, le majeur en tutelle ne peut donner procuration à l'une des personnes suivantes :

« 1° Le mandataire judiciaire à sa protection ;

« 2° Les personnes physiques propriétaires, gestionnaires, administrateurs ou employés de l'établissement ou du service soumis à autorisation ou à déclaration en application du code de l'action sociale ou d'un établissement de santé mentionné à l'article L. 6111-1 du code de la santé publique ou d'un service soumis à agrément ou à déclaration mentionné au 2° de l'article L. 7231-1 du code du travail qui le prend en charge, ainsi que les bénévoles ou les volontaires qui agissent en son sein ou y exercent une responsabilité ;

« 3° Les salariés mentionnés à l'article L. 7221-1 du code du travail accomplissant des services à la personne définis au 2° de l'article L. 7231-1 du même code. » ;

4° À l'article L. 111, après les mots : « des articles », sont insérés les mots : « L. 64 et ».

... – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi visant à modifier, dans un objectif d'harmonisation et de simplification, les dispositions fixant les conditions dans lesquelles est prise une décision portant sur la personne d'un majeur faisant l'objet d'une mesure de protection juridique et, selon les cas, intervenant en matière de santé ou concernant sa prise en charge ou son accompagnement social ou médico-social.

Un projet de loi de ratification est déposé au Parlement, au plus tard le premier jour du sixième mois suivant la publication de l'ordonnance.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Dix ans après la loi du 5 mars 2007, il est important de renforcer la dignité des majeurs protégés, de restaurer l'expression de leur volonté chaque fois que possible et donc de supprimer des formalités qui y font obstacle.

La demande de protection doit être motivée au regard d'une évaluation sociale et pécuniaire. La saisine de l'autorité judiciaire intervenant le plus souvent dans un contexte de crise, il faut au parquet un état des lieux complet.

L'amendement supprime l'autorisation préalable du juge pour le mariage, le Pacs ou le divorce. Le tuteur devra toutefois être informé préalablement et verra son droit d'opposition au mariage renforcé. Nous permettons au majeur protégé qui le souhaite de divorcer sans devoir passer par une phase contentieuse : l'acceptation du divorce relèvera de sa seule décision, le reste de la procédure donnant lieu à représentation ou assistance.

L'amendement clarifie le rôle du juge des tutelles lors de décisions médicales : exiger son autorisation pour une simple extraction dentaire, par exemple, retarde l'accès aux soins des plus vulnérables.

Il permet au tuteur de prendre, sous sa responsabilité et sans formalisme excessif, les décisions sur l'administration et la gestion des biens de la personne protégée ; le rapport Caron-Déglise préconise de simplifier le traitement des requêtes en cours de mesure et de supprimer les opérations qui font l'objet d'un contrôle *a posteriori*.

L'article L.5 du code électoral prévoit que le juge des tutelles statue sur le maintien ou la suppression du droit de vote de la personne protégée. Son abrogation est une demande forte. Le président de la République a rappelé lors de son discours devant le Congrès à Versailles le 9 juillet 2018 son objectif d'un retour des personnes en tutelle au droit de vote. Il convient néanmoins de garantir le respect du principe de sincérité du scrutin en encadrant strictement les procurations, interdites aux mandataires judiciaires ou aux personnes accueillant les majeurs en tutelle dans les établissements médico-sociaux.

C'est une grande avancée pour les majeurs protégés dans l'exercice de leur dignité, sans amoindrir la protection qui leur est garantie.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Parmi les allègements du contrôle préalable du juge, certains nous paraissent contestables, à commencer par la faculté pour les majeurs sous tutelle de se marier ou de conclure un Pacs sans intervention du juge. Il y a un risque manifeste d'abus de faiblesse.

M. Michel Savin. – Bien sûr !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – En matière de droit de vote, le juge des tutelles décide au cas par cas. Ces personnes peuvent être influençables - laissons les magistrats apprécier chaque situation individuellement. Le droit en vigueur est conforme à ce que dit la Cour européenne des droits de l'homme. Votre amendement permettrait à une personne sous tutelle d'être juge d'assises !

De même un acte médical grave sur la personne protégée nécessite le contrôle du juge.

Le Gouvernement, dans cet amendement « en bloc » supprime l'autorisation du juge pour inclure les frais de gestion dans le budget de la tutelle. La suppression de tout contrôle sur les actes en question n'est pas convaincante. Avis défavorable.

M. Philippe Mouiller. – Le droit de vote des personnes handicapées est une question qui m'est chère. Je regrette la méthode retenue d'un amendement fourre-tout, qu'il nous faut adopter ou rejeter en bloc. Or ce droit de vote était un engagement du président de la République ; le sujet méritait un amendement spécifique. C'est une occasion manquée. Vous faites tomber un espoir important... (*M. Michel Savin applaudit.*)

M. François Pillet. – C'est le Sénat qui, le premier, a ouvert aux incapables majeurs la possibilité de voter ; il ne saurait donc être opposé à des avancées en la matière. Mais cet amendement, qui bouleverse la protection des incapables majeurs, méritait une réflexion plus importante ; un rapport a d'ailleurs été demandé. Votre amendement ne couvre pas non plus la question de la validité des testaments ou donations. Bref, il faut une réflexion plus globale.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Ces propositions sont regroupées dans un article unique car elles ont toutes trait au principe de dignité des personnes handicapées. Elles sont directement issues du travail mené par Mme Caron-Dégliuse.

Le principe de précaution poussé à l'extrême en matière de mariage ou de Pacs va à l'encontre du principe d'autonomie de la volonté des personnes protégées. Tuteurs et curateurs continueront à intervenir pour protéger leur patrimoine. Nous tenons compte de la jurisprudence de la Cour de Cassation.

La mesure sur le droit de vote n'a pas été écrite sur un coin de table : c'est le résultat d'un long travail conduit avec le ministère de l'intérieur et le Conseil d'État, notamment sur l'accès limité aux procurations. Puisque le Sénat a été précurseur, j'espère un vote positif.

L'amendement n°213 n'est pas adopté.

L'article 8 est adopté.

ARTICLE 9 (Supprimé)

Mme la présidente. – Amendement n°215, présenté par le Gouvernement.

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

I. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et aux fins d'améliorer le traitement des procédures concernées et la gestion des fonds en la matière, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la date de publication de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour :

1° Transférer à la Caisse des dépôts et consignations la charge de :

a) Recevoir, gérer et répartir dans les meilleurs délais entre les créanciers saisissants les sommes versées par le tiers saisi au titre des saisies des rémunérations du travail effectuées en application des articles L. 3252-1 et suivants du code du travail ;

b) Recevoir des parties au litige les sommes dont le tribunal de grande instance ou la cour d'appel a ordonné la consignation dans le cadre d'une expertise et procéder sur autorisation du juge au versement de sommes dues à l'expert, ainsi qu'à la restitution des sommes qui auraient été consignées en excédent ;

2° Déterminer, le cas échéant, les conditions dans lesquelles ces prestations sont rémunérées.

II. - Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de quatre mois suivant la publication des ordonnances prises en application du I.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Cet amendement rétablit un article qui autorise la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à recevoir les fonds issus des saisies des rémunérations, à les gérer et à les répartir entre les créanciers, ce pour quoi elle a toute compétence. L'accès au service public de la justice ne sera pas entravé et les justiciables pourront toujours consulter leur dossier dans les tribunaux. Les greffiers seront délivrés de cette tâche et l'efficacité de la justice sera renforcée.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'étude d'impact n'est guère avancée. Un tel transfert suppose une harmonisation poussée des systèmes informatiques. La légitimité de la CDC pour répartir des saisies sur rémunération n'est pas certaine. Avis défavorable.

L'amendement n°215 n'est pas adopté.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – C'est dommage. Le travail avec la Caisse des dépôts et consignations est déjà bien entamé ; nous proposerons une procédure dématérialisée.

L'article 9 demeure supprimé.

ARTICLE ADDITIONNEL

Mme la présidente. – Amendement n°214, présenté par le Gouvernement.

Après l'article 9

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code des procédures civiles d'exécution est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa de l'article L. 311-5 est ainsi rédigé :

« Le créancier ne peut procéder à la saisie de plusieurs immeubles de son débiteur que dans le cas où la saisie d'un seul ou de certains d'entre eux n'est pas suffisante pour le désintéresser et désintéresser les créanciers inscrits. » ;

2° L'article L. 322-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En cas d'accord entre le débiteur, le créancier poursuivant, les créanciers inscrits sur l'immeuble saisi à la date de la publication du commandement de payer valant saisie, les créanciers inscrits sur l'immeuble avant la publication du titre de vente et qui sont

intervenues dans la procédure ainsi que le créancier visé au 1° *bis* de l'article 2374 du code civil, ils peuvent également être vendus de gré à gré après l'orientation en vente forcée et jusqu'à l'ouverture des enchères. » ;

3° L'article L. 322-4 est ainsi modifié :

a) Les mots : « et des frais de la vente » sont supprimés ;

b) Après le mot : « paiement », sont insérés les mots : « des frais de la vente et » ;

4° L'article L. 433-2 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« À l'expiration du délai imparti, il est procédé à la mise en vente aux enchères publiques des biens susceptibles d'être vendus. Les biens qui ne sont pas susceptibles d'être vendus sont réputés abandonnés. »

b) Le deuxième alinéa est supprimé.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Cet amendement, fruit d'une large consultation, améliore la procédure de saisie immobilière en favorisant la vente au meilleur prix, dans l'intérêt des parties.

Il organise la saisie simultanée, par un même créancier, de plusieurs immeubles du débiteur. Il autorise la vente de gré à gré de l'immeuble après que sa vente forcée a été ordonnée par le juge et tant que les enchères ne sont pas ouvertes. Cela permettra au débiteur de vendre son bien à un meilleur prix.

Il simplifie enfin la procédure d'expulsion s'agissant du sort des meubles de la personne expulsée. L'audience ne sera tenue qu'en cas de contestation.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Avis favorable à ces mesures de bon sens.

L'amendement n°214 est adopté et devient un article additionnel.

L'article 10 est adopté, ainsi que l'article 10 bis.

ARTICLE 11

L'amendement n°315 est retiré.

L'article 11 est adopté.

ARTICLE 12 (Supprimé)

Mme la présidente. – Amendement n°216, présenté par le Gouvernement.

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

I. – Le code civil est ainsi modifié :

1° L'article 233 est ainsi rédigé :

« Art. 233. – Le divorce peut être demandé conjointement par les époux lorsqu'ils acceptent le principe de la rupture du mariage sans considération des faits à l'origine de celle-ci.

« Il peut être demandé par l'un des époux lorsque chacun d'eux, assisté d'un avocat, a accepté le principe

de la rupture du mariage par acte sous signature privée contresigné par avocats.

« Si la demande en divorce est introduite sans indication de son fondement, les époux peuvent accepter le principe de la rupture du mariage en cours de procédure.

« L'acceptation n'est pas susceptible de rétractation, même par la voie de l'appel. » ;

2° L'article 238 est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, les mots : « lors de l'assignation en divorce » sont remplacés par les mots : « lors de la demande en divorce ou, le cas échéant, lors du prononcé du divorce » ;

b) Le second alinéa est ainsi rédigé :

« Toutefois, sans préjudice des dispositions de l'article 246, dès lors qu'une demande sur ce fondement et une autre demande en divorce sont concurremment présentées, le divorce est prononcé pour altération définitive du lien conjugal sans que le délai de deux ans ne soit exigé » ;

3° Le second alinéa de l'article 246 est supprimé ;

4° L'article 247-2 est ainsi rédigé :

« Art. 247-2. – Si le demandeur forme une demande en divorce pour altération définitive du lien conjugal et que le défendeur demande reconventionnellement le divorce pour faute, le demandeur peut invoquer les fautes de son conjoint pour modifier le fondement de la demande » ;

5° La section 3 du chapitre II du titre VI du livre I^{er} est ainsi modifiée :

a) Les paragraphes 1 et 2 sont remplacés par un paragraphe ainsi rédigé :

« Paragraphe 1

« De l'introduction de la demande en divorce

« Art. 251. – L'époux qui introduit l'instance en divorce n'indique pas les motifs de sa demande sauf si celle-ci est fondée sur l'acceptation du principe de la rupture du mariage ou l'altération définitive du lien conjugal. Hors ces deux cas, le fondement de la demande doit être exposé dans les premières conclusions au fond.

« Art. 252. – La demande introductive d'instance comporte le rappel des dispositions relatives à :

« 1° La médiation en matière familiale et à la procédure participative ;

« 2° À l'homologation des accords partiels ou complets des parties sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale et les conséquences du divorce.

« Elle comporte également, à peine d'irrecevabilité, une proposition de règlement des intérêts pécuniaires et patrimoniaux des époux.

« Art. 253. – Lorsqu'il rejette définitivement la demande en divorce, le juge peut statuer sur la contribution aux charges du mariage, la résidence de la

famille et les modalités de l'exercice de l'autorité parentale. » ;

b) Le paragraphe 3 devient le paragraphe 2, le paragraphe 4 est abrogé et le paragraphe 5 devient le paragraphe 3 ;

c) À l'article 254, les mots : « Lors de l'audience prévue à l'article 252 » sont remplacés par les mots : « Si au moins une des parties le demande » ;

d) L'article 257 est abrogé ;

6° À l'avant-dernier alinéa et à la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 262-1, les mots : « l'ordonnance de non conciliation » sont remplacés par les mots : « la demande en divorce » ;

7° Au troisième alinéa de l'article 311-20, les mots : « de dépôt d'une requête » sont remplacés par les mots : « d'introduction d'une demande » ;

8° À la seconde phrase de l'article 313, les mots : « , en cas de demande en divorce ou en séparation de corps, » sont supprimés et les mots : « la date soit de l'homologation de la convention réglant l'ensemble des conséquences du divorce ou des mesures provisoires prises en application de l'article 250-2, soit de l'ordonnance de non-conciliation » sont remplacés par les mots : « l'introduction de la demande en divorce ou en séparation de corps ou après le dépôt au rang des minutes d'un notaire de la convention réglant l'ensemble des conséquences du divorce » ;

9° À la première phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article 375-3 et à la deuxième phrase de l'article 515-12, la première occurrence du mot : « requête » est remplacée par le mot : « demande ».

II. – L'article 441-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° À la première phrase du premier alinéa, les mots : « par une ordonnance de non-conciliation ou à défaut, » et les mots « par une décision du juge prise en application de l'article 257 du code civil ou » sont supprimés ;

2° Au g, les mots : « par une décision du juge prise en application de l'article 257 du code civil ou » sont supprimés.

III. – À la seconde phrase du second alinéa de l'article L. 2141-2 du code de la santé publique, les mots : « le dépôt d'une requête » sont remplacés par les mots : « l'introduction d'une demande ».

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Cet amendement rétablit les dispositions de simplification de la procédure de divorce, qui concerne 55 000 couples par an.

La requête en divorce sera supprimée pour unifier le régime procédural, avec l'abandon de la distinction, peu compréhensible pour les justiciables, entre la phase de conciliation sur les mesures provisoires et la phase de procédure au fond. La durée de la procédure - trente mois en moyenne aujourd'hui - sera

divisée par deux. Le greffe pourra consacrer le temps gagné à l'accueil, l'écoute et la préparation des dossiers.

Avec l'évolution de la société, le rôle du juge n'est plus de concilier sur le principe même du divorce, d'en rechercher les causes, mais de se consacrer à ses conséquences juridiques.

L'accès au juge, je le dis avec force, sera préservé. Toutes les mesures provisoires prononcées lors de l'ordonnance de non conciliation pourront l'être après la saisine du juge, dans le cadre d'une audience qui se tiendra si au moins une des parties le demande. La présence des parties y sera toujours possible et pourra être ordonnée par le juge.

Dans ce nouveau cadre procédural, le rôle dévolu au juge est de concilier les parties, s'assurer du respect de l'intérêt supérieur des enfants et veiller à l'équilibre entre les intérêts des époux.

Pour favoriser un divorce moins conflictuel, dans l'esprit de la réforme de 2004, le demandeur n'indiquera pas le fondement de sa demande en divorce dès la saisine du juge.

Mme la présidente. – Amendement identique n°248, présenté par M. Mohamed Soilihi et les membres du groupe La République En Marche.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Avec l'émergence du nouveau divorce par consentement mutuel, il nous paraît opportun de rétablir l'assouplissement procédural du régime de divorce contentieux. La suppression de la phase de tentative de conciliation - très rarement couronnée de succès - simplifiera la procédure, réduira les délais de traitement et désengorgera les tribunaux.

Mme la présidente. – Amendement n°278 rectifié, présenté par Mme Costes, MM. Arnell et A. Bertrand, Mme M. Carrère, MM. Castelli, Collin, Menonville, Requier, Roux et Vall, Mmes Laborde et Jouve, MM. Guillaume et Guérini, Mme N. Delattre et MM. Gabouty et Dantec.

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Le deuxième alinéa de l'article 229-1 du code civil est complété par deux phrases ainsi rédigées : « Lorsque le notaire, informé par l'avocat d'un des époux, prend connaissance de violences intra-familiales passées ou courantes, il saisit le juge des affaires familiales en urgence et suspend le dépôt de la convention. Les parties ne sont pas informées de la saisine de ce juge. »

Mme Maryse Carrère. – Les violences conjugales sont une réalité de plus en plus documentée et combattue. En 2016, 123 femmes ont été tuées par leur conjoint ou ex-conjoint ; quatre victimes sur cinq ne portent pas plainte, selon la mission interministérielle. Certaines femmes sont tentées d'accepter un divorce par consentement mutuel devant notaire pour se prémunir contre des violences, quitte à accepter une résolution moins favorable qu'un divorce

pour faute. Nous prévoyons un mécanisme pour alerter le juge sans exposer la victime à représailles.

M. François-Noël Buffet, *rapporteur*. – À un problème de durée de la procédure, les amendements n^{os}216 et 248 répondent par la suppression pure et simple de la conciliation ! Le juge n'aurait pas à s'occuper des raisons du divorce mais seulement des conséquences du divorce. Circulez, il n'y a rien à voir...

Ce n'est pas notre conception. Dans la procédure contentieuse, l'audience de conciliation est utile car elle permet aux parties de se voir, de discuter. (*M. François Patriat s'exclame.*) À quel moment, les parties en conflit pourront-elles rencontrer au moins une fois le juge ? Et les enfants ? C'est un moment utile, quelle que soit l'issue du contentieux. La présence du magistrat est une garantie pour l'époux le plus vulnérable. Avis défavorable aux amendements n^{os}216 et 248.

Avis défavorable à l'amendement n^o278 rectifié. Ce n'est pas le rôle du notaire de saisir le JAF en urgence, mais celui de l'avocat.

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux*. – La réforme de 2017 sur le divorce par consentement mutuel sans intervention du juge prévoit que chacun des époux doit avoir un avocat. En cas de violences, il revient à l'avocat, dans le cadre de son devoir de conseil, de déconseiller le divorce par consentement mutuel, voire d'accompagner son client pour une saisine urgente du JAF. L'ordonnance de protection est plus rapide qu'une transmission du notaire ; celui-ci est en tout état de cause tenu par l'article 40 du code de procédure pénale qui l'oblige à saisir le parquet. Retrait, sinon avis défavorable.

Monsieur Buffet, le juge conserve son rôle de conciliateur mais il l'exercera lors de l'audience sur les mesures provisoires, qui sera l'occasion pour les parties de s'exprimer.

Nous supprimons le délai entre l'ordonnance de non conciliation et l'assignation, qui est actuellement de dix mois et ne cesse de s'allonger. Nous ne poursuivons pas un objectif purement gestionnaire : il s'agit bien de permettre un apaisement plus rapide des conflits.

M. François Pillet. – Il reste une ambiguïté. On nous vante la conciliation, la médiation, pour décrier les conflits et voilà que vous la supprimez pour les conflits matrimoniaux ! Lors de la tentative de conciliation, les parties sont reçues séparément, sans leur conseil, puis ensemble. Le juge a parfois des révélations sur des faits de violence, sur les enfants. Supprimer la conciliation est contradictoire ! Si les délais sont excessifs, c'est un problème d'organisation judiciaire et non de droit ! D'expérience, j'estime que supprimer l'audience de conciliation dans le contentieux familial serait une grave erreur.

M. André Reichardt. – Excellent !

M. Jacques Bigot. – Madame la ministre, la question de la conciliation est fondamentale dans une procédure de divorce. Vous avez accepté que le divorce ne soit plus « causé ».

Quand un époux ne veut pas divorcer, même l'indication de mesures provisoires peut provoquer un conflit. Vous renvoyez à la procédure ordinaire mais le temps de l'écoute du juge est important - c'est un professionnel qui vous le dit ! Il doit pouvoir entendre les parties, séparément. Certains JAF prennent réellement le temps d'écouter.

Assignation, consultation d'un avocat, demande de mesures provisoires, audience devant le juge : cela prendra plus de temps qu'une audience *ab initio* ! Nous suivons le rapporteur, car vos amendements vont alourdir les choses plus que vous ne le pensez.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je rejoins mes confrères : l'audience de conciliation, c'est le premier et souvent le seul contact entre un couple ayant engagé une procédure de divorce et son juge, sans le cérémonial de la salle d'audience. Quand un couple divorce dans de mauvaises conditions, souvent, l'un est contraint de venir. C'est un temps douloureux mais nécessaire pour organiser la vie de la famille pendant la procédure de divorce, pour que celle-ci ait un sens. Changeons son nom si vous voulez, mais préservons ce moment !

Les amendements identiques n^{os}216 et 248 ne sont pas adoptés.

L'amendement n^o278 rectifié est retiré.

L'article 12 demeure supprimé.

ARTICLES ADDITIONNELS

Mme la présidente. – Amendement n^o5 rectifié, présenté par MM. Reichardt, Panunzi, H. Leroy, Joyandet, Chaize et D. Laurent, Mme Gruny, M. Rapin, Mme Goy-Chavent, MM. Morisset, Milon et Dallier, Mmes Micouveau et Bruguière, MM. Kennel, del Picchia et Lefèvre, Mmes de Cidrac et Delmont-Koropoulis, M. Mizzon, Mmes A.M. Bertrand et Deroche, MM. B. Fournier, Dufaut, Mayet et Bockel, Mme Bonfanti-Dossat, MM. Brisson, Huré et Laménie, Mmes Bories et Renaud-Garabedian, MM. Daubresse et Mandelli, Mme Dindar, MM. Henno, Charon, Bizet et Kern, Mmes Lavarde et Lamure, M. Mouiller, Mmes Loisier, Durantou, Vermeillet et M. Mercier, M. Sido, Mmes Lherbier et Malet, M. Karoutchi, Mmes Deseyne et Imbert et MM. Savin, Duplomb et Gremillet.

Après l'article 12

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Le code civil est ainsi modifié :

1^o Le dernier alinéa de l'article 229-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le principe du divorce est alors acquis de façon irrévocable. » ;

2° Après l'article 229-1, il est inséré un article 229-1-... ainsi rédigé :

« Art. 229-1-... – Par exception à l'article 2224 du code civil, l'action en nullité à l'encontre de la convention de divorce déposée au rang des minutes d'un notaire n'est pas susceptible de remettre en cause le caractère irrévocable du divorce, sauf à démontrer que le consentement au principe du divorce n'a pas été valablement donné. En cas d'annulation de la convention de divorce, les parties ont la faculté de saisir le juge aux affaires familiales pour qu'il se prononce sur les conséquences du divorce. » ;

3° L'article 229-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« ...° En annexe, l'extrait avec indication de la filiation de chacun des époux, qui ne doit pas dater de plus de trois mois. » ;

4° L'article 1374 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En contresignant un acte sous seing privé, l'avocat atteste avoir éclairé pleinement la ou les parties sur les conséquences juridiques de cet acte. »

II. – Le 4° bis de l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution est ainsi rédigé :

« 4° bis. – L'original ou la copie certifiée conforme par le notaire de la convention sous signature privée contresignée par avocats, assortie de sa preuve de dépôt au rang des minutes d'un notaire selon les modalités prévues à l'article 229-1 du code civil ; ».

M. André Reichardt. – Le divorce par consentement mutuel sans juge, instauré en 2016, suscite encore des interrogations chez les praticiens du droit. En effet, la convention de divorce n'étant pas homologuée par jugement, elle conserve son caractère contractuel, ce qui l'expose au contentieux relatif au droit des contrats.

Cet amendement la sécurise, notamment en conférant formellement un caractère irrévocable au principe du divorce une fois la convention enregistrée, nonobstant toute action en nullité susceptible de la remettre en cause, pour ce qui est des conséquences attachées au divorce.

Mme la présidente. – Amendement n°6 rectifié, présenté par MM. Reichardt, Panunzi, H. Leroy, Joyandet, Chaize et D. Laurent, Mme Gruny, M. Rapin, Mme Goy-Chavent, MM. Morisset, Milon et Dallier, Mmes Micouveau et Bruguière, MM. Kennel, del Picchia et Lefèvre, Mmes de Cidrac et Delmont-Koropoulis, M. Mizzon, Mmes A.M. Bertrand et Deroche, MM. B. Fournier, Dufaut, Mayet et Bockel, Mme Bonfanti-Dossat, MM. Brisson, Huré et Laménie, Mmes Bories et Renaud-Garabedian, MM. Daubresse et Mandelli, Mme Dindar, MM. Henno, Charon, Bizet et Kern, Mmes Lavarde et Lamure, M. Mouiller, Mmes Loïsier, Duranton, Vermeillet et M. Mercier, M. Sido, Mmes Lherbier et Malet, M. Karoutchi,

Mmes Deseyne et Imbert et MM. Savin, Duplomb et Gremillet.

Après l'article 12

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 229-1 du code civil il est inséré un article 229-1-... ainsi rédigé :

« Art. 229-1-... – Par exception à l'article 2224 du code civil, l'action en nullité à l'encontre de la convention de divorce déposée au rang des minutes d'un notaire se prescrit par un an à compter de la date du dépôt. Elle n'est pas susceptible de remettre en cause le caractère irrévocable du divorce, sauf à démontrer que le consentement au principe du divorce n'a pas été valablement donné. En cas d'annulation de la convention de divorce, les parties ont la faculté de saisir le juge aux affaires familiales pour qu'il se prononce sur les conséquences du divorce. »

M. André Reichardt. – Tombé dans le droit des contrats, le divorce par consentement mutuel sans juge peut être remis en cause par une action en nullité de droit commun pendant cinq ans à compter du dépôt de la convention au rang des minutes d'un notaire. C'est long pour des personnes qui peuvent s'être remariées, avoir eu des enfants... Afin de ne pas troubler l'aura pacifique escomptée, nous réduisons le délai de prescription de l'action en nullité à un an.

Mme la présidente. – Amendement n°8 rectifié, présenté par MM. Reichardt, Panunzi, H. Leroy, Joyandet, Chaize et D. Laurent, Mme Gruny, M. Rapin, Mme Goy-Chavent, MM. Morisset, Milon et Dallier, Mmes Micouveau et Bruguière, MM. Kennel, del Picchia et Lefèvre, Mmes de Cidrac et Delmont-Koropoulis, M. Mizzon, Mmes A.M. Bertrand et Deroche, MM. B. Fournier, Dufaut, Mayet et Bockel, Mme Bonfanti-Dossat, MM. Brisson, Huré et Laménie, Mmes Bories et Renaud-Garabedian, MM. Daubresse et Mandelli, Mme Dindar, MM. Henno, Charon, Bizet et Kern, Mmes Lavarde et Lamure, M. Mouiller, Mmes Loïsier, Duranton, Vermeillet et M. Mercier, M. Sido, Mmes Lherbier et Malet, M. Karoutchi, Mmes Deseyne et Imbert et MM. Savin et Gremillet.

Après l'article 12

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Le code civil est ainsi modifié :

1° Après le paragraphe 2 de la section 1 du chapitre I^{er} du titre IX du livre I^{er}, il est inséré un paragraphe 2 bis ainsi rédigé :

« Paragraphe 2 bis : De la convention parentale par acte sous seing privé contresigné par avocat

« Article 373-2-5-1.- En cas d'accord entre les parents sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale et sur la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, ceux-ci, assistés chacun par un avocat, peuvent constater leur accord dans une convention prenant la forme d'un acte sous signature privée contresigné par

leurs avocats et établi dans les conditions prévues à l'article 1374.

« Cette convention est déposée au rang des minutes d'un notaire, qui contrôle le respect des exigences formelles prévues aux 1° à 4° de l'article 373-2-5-3. Il s'assure également que le projet de convention n'a pas été signé avant l'expiration du délai de réflexion prévu à l'article 373-2-5-4.

« Ce dépôt donne ses effets à la convention en lui conférant date certaine et force exécutoire.

« Article 373-2-5-2.- Les parents ne peuvent conclure de convention parentale par acte sous signature privée contresigné par avocats lorsque le mineur, informé par ses parents de son droit à être entendu par le juge dans les conditions prévues à l'article 388-1, demande son audition par le juge.

« Article 373-2-5-3.- La convention comporte expressément, à peine de nullité :

« 1° Les nom, prénoms, résidence de chacun des parents, ainsi que les noms prénoms, date et lieu de naissance de chacun de leurs enfants communs ;

« 2° Le nom, l'adresse professionnelle et la structure d'exercice professionnel des avocats chargés d'assister les parents ainsi que le barreau auquel ils sont inscrits ;

« 3° La mention de l'accord des parents sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale et la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans les termes énoncés par la convention ;

« 4° La mention que le mineur a été informé par ses parents de son droit à être entendu par le juge dans les conditions prévues à l'article 388-1 et qu'il ne souhaite pas faire usage de cette faculté.

« Article 373-2-5-4.- L'avocat adresse au parent qu'il assiste, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, un projet de convention, qui ne peut être signé, à peine de nullité, avant l'expiration d'un délai de réflexion d'une durée de quinze jours à compter de la réception.

« La convention a force exécutoire au jour où elle acquiert date certaine. » ;

2° Au deuxième alinéa de l'article 373-2-2, les mots : « convention homologuée visée à l'article 373-2-7 » sont remplacés par les mots : « convention prenant la forme d'un acte sous signature privée contresigné par avocats visée à l'article 373-2-5-1 » ;

3° À l'article 373-2-3, les mots : « convention homologuée » sont remplacés par les mots : « convention prenant la forme d'un acte sous signature privée contresigné par avocats » ;

4° L'article 373-2-7 est abrogé ;

5° À l'article 373-2-8, le mot : « également » est supprimé ;

6° À l'article 373-2-13, les mots : « de divorce par consentement mutuel » sont supprimés.

II. – Le 4° bis de l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution est ainsi rédigé :

« 4° bis. – L'original ou la copie certifiée conforme par le notaire de la convention sous signature privée contresignée par avocats, assortie de sa preuve de dépôt au rang des minutes d'un notaire selon les modalités prévues à l'article 229-1 ou 373-2-5-1 du code civil ; ».

M. André Reichardt. – Afin d'encourager les parents à organiser en amont les conséquences de leur séparation à l'égard de leurs enfants, cet amendement étend le schéma procédural du divorce par consentement mutuel aux conventions régissant les modalités d'exercice de l'autorité parentale par des parents séparés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n°5 rectifié. Si l'on a pu critiquer la déjudiciarisation de ce mode de divorce, aucune difficulté liée à l'application du droit commun des contrats ne nous est remontée.

Le nouveau divorce repose sur un acte sous seing privé, contresigné par un avocat, déposé chez un notaire. Celui-ci ne fait que constater le divorce ; il ne le prononce pas. Faut-il rendre irrévocable le principe du divorce qui repose sur un tel accord ? Les avocats vérifient déjà que les majeurs ne sont pas placés sous protection, sans quoi l'accord du juge est nécessaire.

L'amendement n°6 rectifié réduit le délai de cinq ans à un an, au risque de bouleverser l'équilibre entre les intérêts à protéger. Le divorce par consentement mutuel serait fort peu protecteur ! Avis défavorable.

L'amendement n°8 rectifié soustrait l'ensemble de ces mesures au contrôle du juge, ce qui est problématique en présence d'enfants mineurs. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Je partage ces éléments. Commençons par dresser un premier bilan de la loi de 2016, qui est encore récente, puis nous pourrions enrichir le travail entamé par M. Reichardt. Retrait ; à défaut, avis défavorable.

M. André Reichardt. – Nous avons débattu en amont de ce sujet avec la Chancellerie. Compte tenu du nombre de cosignataires, je maintiens toutefois ces amendements, en espérant que le Gouvernement fera valoir un retour d'expérience.

L'amendements n°5 rectifié n'est pas adopté, non plus que les amendements n°6 rectifié et 8 rectifié.

Mme la présidente. – Amendement n°7 rectifié, présenté par MM. Reichardt, Panunzi, H. Leroy, Joyandet, Chaize et D. Laurent, Mme Gruny, M. Rapin, Mme Goy-Chavent, MM. Morisset, Milon et Dallier, Mmes Micoulean et Bruguière, MM. Kennel, del Picchia et Lefèvre, Mmes de Cidrac et Delmont-Koropoulis, M. Mizzon, Mmes A.M. Bertrand et Deroche, MM. B. Fournier, Dufaut, Mayet et Bockel, Mme Bonfanti-Dossat, MM. Brisson, Huré et Laménie, Mmes Bories et Renaud-Garabedian, MM. Daubresse

et Mandelli, Mme Dindar, MM. Henno, Charon, Bizet et Kern, Mmes Lavarde et Lamure, M. Mouiller, Mmes Loïsier, Duranton, Vermeillet et M. Mercier, M. Sido, Mmes Lherbier, Malet, Deseyne et Imbert et MM. Savin et Gremillet.

Après l'article 12

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code civil est ainsi modifié :

1° À l'article 296, le mot : « judiciaire » est supprimé ;

2° À l'article 298, la référence : « l'article 228 » est remplacée par les références : « aux articles 229-1 à 229-4 » ;

3° À l'article 300, après le mot : « Toutefois, », sont insérés les mots : « la convention de séparation de corps par acte sous signature privée contresigné par avocats, » ;

4° À l'article 301, les mots : « Lorsque la séparation de corps est prononcée », sont remplacés par les mots : « En cas de séparation de corps » ;

5° Au premier alinéa de l'article 303, après les mots : « le devoir de secours ; » sont insérés les mots : « la convention qui la constate, » ;

6° Le deuxième alinéa de l'article 307 est ainsi rédigé :

« En cas de séparation de corps par consentement mutuel, la conversion en divorce ne peut intervenir que par consentement mutuel. »

M. André Reichardt. – Il est désormais plus facile de procéder à un divorce par consentement mutuel qu'à une simple séparation de corps ! Qui peut le plus peut le moins : par cohérence, nous déjudicialisons la procédure de séparation de corps par consentement mutuel.

M. François-Noël Buffet. – Sagesse positive, mais il faudra apporter des précisions pendant la navette.

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux.* – Cet amendement répare un oubli de la loi de 2016. Les séparations de corps sont résiduelles : moins de mille par an. Avis favorable.

Mme Nathalie Goulet. – Bravo !

Mme la présidente. – Amendement n°7 rectifié, présenté par MM. Reichardt, Panunzi, H. Leroy, Joyandet, Chaize et D. Laurent, Mme Gruny, M. Rapin, Mme Goy-Chavent, MM. Morisset, Milon et Dallier, Mmes Micouneau et Bruguière, MM. Kennel, del Picchia et Lefèvre, Mmes de Cidrac et Delmont-Koropoulis, M. Mizzon, Mmes A.M. Bertrand et Deroche, MM. B. Fournier, Dufaut, Mayet et Bockel, Mme Bonfanti-Dossat, MM. Brisson, Huré et Laménie, Mmes Bories et Renaud-Garabedian, MM. Daubresse et Mandelli, Mme Dindar, MM. Henno, Charon, Bizet et Kern, Mmes Lavarde et Lamure, M. Mouiller, Mmes Loïsier, Duranton, Vermeillet et M. Mercier, M. Sido, Mmes Lherbier, Malet, Deseyne et Imbert et MM. Savin et Gremillet.

Après l'article 12

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code civil est ainsi modifié :

1° À l'article 296, le mot : « judiciaire » est supprimé ;

2° À l'article 298, la référence : « l'article 228 » est remplacée par les références : « aux articles 229-1 à 229-4 » ;

3° À l'article 300, après le mot : « Toutefois, », sont insérés les mots : « la convention de séparation de corps par acte sous signature privée contresigné par avocats, » ;

4° À l'article 301, les mots : « Lorsque la séparation de corps est prononcée », sont remplacés par les mots : « En cas de séparation de corps » ;

5° Au premier alinéa de l'article 303, après les mots : « le devoir de secours ; » sont insérés les mots : « la convention qui la constate, » ;

6° Le deuxième alinéa de l'article 307 est ainsi rédigé :

« En cas de séparation de corps par consentement mutuel, la conversion en divorce ne peut intervenir que par consentement mutuel. »

M. André Reichardt. – J'insiste. Il est désormais plus facile de procéder à un divorce qu'à une séparation de corps. Aussi cet amendement déjudicialise, dans un souci de cohérence et d'harmonisation, la procédure de séparation de corps par consentement mutuel, en lui étendant le schéma procédural du divorce par consentement mutuel, fondé sur un acte contresigné par avocats et déposé au rang des minutes d'un notaire.

M. François-Noël Buffet, *rapporteur.* – Sagesse positive, mais il faudra préciser certains points pendant la navette.

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux.* – Cet amendement répond à un oubli de la loi qui a déjudicialisé la séparation de corps par consentement mutuel. Avis favorable.

M. Jacques Bigot. – La séparation de corps est de plus en plus résiduelle. Le dernier alinéa, très contraignant, risque d'enfermer un des époux qui souhaiterait divorcer par la suite.

L'amendement n°7 rectifié est adopté.

Mme la présidente. – Amendement identique n°9 rectifié, présenté par MM. Reichardt, Panunzi, H. Leroy, Joyandet, Chaize et D. Laurent, Mme Gruny, M. Rapin, Mme Goy-Chavent, MM. Morisset, Milon et Dallier, Mmes Micouneau et Bruguière, MM. Kennel, del Picchia et Lefèvre, Mmes de Cidrac et Delmont-Koropoulis, M. Mizzon, Mmes A.M. Bertrand et Deroche, MM. B. Fournier, Dufaut, Mayet et Bockel, Mme Bonfanti-Dossat, MM. Brisson, Huré et Laménie, Mmes Bories et Renaud-Garabedian, MM. Daubresse et Mandelli, Mme Dindar, MM. Henno, Charon, Bizet et Kern, Mmes Lavarde et Lamure, M. Mouiller,

Mmes Loiser, Duranton, Vermeillet et M. Mercier, M. Sido, Mmes Lherbier et Malet, M. Karoutchi, Mmes Deseyne et Imbert et MM. Savin, Duplomb et Gremillet.

Après l'article 12

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le deuxième alinéa de l'article 1175 du code civil est complété par les mots : « , sauf les conventions sous signature privée contresignées par avocats et déposées au rang des minutes d'un notaire selon les modalités prévues aux articles 229-1 à 229-4, 298 ou 375-2-5-1 ; ».

M. André Reichardt. – L'article 1175 du code civil interdit de signer électroniquement les actes sous signature privée relatifs au droit de la famille et aux successions.

Cet amendement ouvre une exception à ce principe pour les conventions sous signature privée contresignées par avocats et déposées au rang des minutes d'un notaire, selon les modalités prévues aux articles 229-1 à 229-4 298 ou 375-2-5-1 du code civil.

Mme la présidente. – Amendement identique n°51 rectifié *ter*, présenté par Mme M. Jourda, MM. Allizard, Babary, Bascher et Bazin, Mme Berthet, MM. Bonhomme, Bonne et Bouchet, Mme Boulay-Espéronnier, MM. J.M. Boyer, Calvet et Cambon, Mme Canayer, M. Cardoux, Mme Chain-Larché, M. Chatillon, Mme Chauvin, MM. Chevrollier et Danesi, Mme L. Darcos, M. Dériot, Mmes Deromedi, Di Folco et Dumas, M. Émorine, Mme Estrosi Sassone, MM. Frassa et Genest, Mme F. Gerbaud, M. Gilles, Mme Giudicelli, MM. Grand, Groperrin, Guené, Houpert, Hugonet et Husson, Mmes Lanfranchi Dorgal et Lassarade, MM. de Legge et Magras, Mme Morhet-Richaud, MM. de Nicolaÿ, Nougéin, Paul, Pellevat, Pemezec, Perrin, Piednoir, Pierre, Pillet et Poniatowski, Mme Primas, M. Priou, Mme Raimond-Pavero, MM. Raison, Retailleau, Revet, Savary, Schmitz, Segouin et Sol, Mmes Thomas et Troendlé et MM. Vogel, Vaspart, Laufoaulu, Le Gleut et Paccaud.

Après l'article 12

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le deuxième alinéa de l'article 1175 du code civil est complété par les mots : « , sauf les conventions sous signature privée contresignées par avocats et déposées au rang des minutes d'un notaire selon les modalités prévues aux articles 229-1 à 229-4, 298 ou 375-2-5-1 ; ».

Mme Muriel Jourda. – Amendement similaire qui poursuit le même but.

M. François-Noël Buffet, *rapporteur.* – Avis favorable, sous réserve d'une modification de cohérence, pour supprimer la référence à l'article 375-2-5-1.

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux.* – Il s'agit ici d'un divorce par consentement mutuel, et non

judiciaire. La signature de la convention est à cet égard fondamentale pour vérifier le consentement et l'identité des personnes.

La signature électronique modifierait la donne. La numérisation ne doit pas s'étendre à l'intime. Retrait ?

M. André Reichardt. – Même si je suis sensible aux arguments de la ministre, n'étant qu'un simple cosignataire de cet amendement, je ne peux pas le retirer.

Les amendements n°9 rectifié bis et 51 rectifié quater sont adoptés et deviennent un article additionnel.

ARTICLE 13

Mme la présidente. – Amendement n°20 rectifié, présenté par Mmes Assassi, Benbassa et Apourceau-Poly, M. Bocquet, Mmes Brulin, Cohen et Cukierman, MM. Gay et Gontard, Mme Gréaume, MM. P. Laurent et Ouzoulias, Mme Prunaud et M. Savoldelli.

Supprimer cet article.

Mme Éliane Assassi. – Cet article met en place une procédure exclusivement écrite pour juger certains litiges.

La requête pourra être déposée dans toute juridiction. Le maintien de l'audience, face à la médiation entre les parties, est nécessaire. Or le tribunal pourra refuser la demande d'audience d'une des parties.

Au final, ces mesures portent atteinte à l'oralité et au droit à un procès équitable.

M. Yves Détraigne, *rapporteur.* – Avis défavorable à cet amendement. Les rapporteurs en commission des lois ont prévu la possibilité pour les parties de revenir à la procédure ordinaire.

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux.* – Cet article adapte l'offre de justice à la demande des justiciables qui devront consentir explicitement ou renoncer à l'audience.

Ce texte ne fait que généraliser une procédure dématérialisée qui existe déjà dans certains cas. Le juge pourra refuser la tenue d'une audience réclamée par une des parties mais un recours sera possible.

Ainsi, le juge restera garant du contradictoire et de l'équité de la procédure.

L'amendement n°20 rectifié n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°279 rectifié, présenté par Mme Costes, MM. Arnell et A. Bertrand, Mme M. Carrère, MM. Castelli, Collin, Gabouty, Guérini et Guillaume, Mmes Jouve et Laborde et MM. Menonville, Requier, Roux, Vall et Dantec.

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Toutefois, le tribunal peut décider de tenir une audience s'il estime qu'il n'est pas possible de prendre une décision au regard des preuves écrites produites. Si l'une des parties en fait explicitement la demande, il tient une audience.

Mme Josiane Costes. – Cet amendement rend obligatoire la tenue d'une audience si l'une des parties en fait la demande. Le juge ne pourrait plus refuser la demande de l'une des parties.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Il me semble que cet amendement est satisfait par la rédaction actuelle.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Même avis.

L'amendement n°279 rectifié n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°281 rectifié, présenté par Mme Costes, MM. Arnell et A. Bertrand, Mme M. Carrère, MM. Collin, Gabouty, Guérini et Guillaume, Mmes Jouve et Laborde et MM. Requier, Roux, Vall et Dantec.

Alinéa 4, première phrase

Remplacer les mots :

d'une somme n'excédant pas un montant défini par le Conseil d'État

par les mots :

d'une créance dont l'existence ou l'ordre de grandeur n'est pas contestée par l'une des parties

Mme Josiane Costes. – Cet article généralise la procédure sans audience pour les demandes en paiement d'une faible somme. Mais l'audience a aussi une vocation sociale et permet d'apaiser les litiges. Mieux vaudrait fixer un seuil en fonction de la conflictualité du litige.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – La formulation est trop floue et la référence à un décret est contestable ; avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Même avis défavorable.

L'amendement n°281 rectifié n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°282 rectifié, présenté par Mme Costes, MM. Arnell et A. Bertrand, Mme M. Carrère, MM. Castelli, Collin, Gabouty, Guérini et Guillaume, Mmes Jouve et Laborde et MM. Menonville, Requier, Roux, Vall et Dantec.

Alinéa 5

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Toutefois, le tribunal peut décider de tenir une audience s'il estime qu'il n'est pas possible de prendre une décision au regard des preuves écrites produites. Si l'une des parties en fait explicitement la demande, il tient une audience. »

Mme Maryse Carrère. – Cet amendement, comme l'amendement n°279 rectifié, rend obligatoire la tenue d'une audience si l'une des parties en fait la demande.

Mme la présidente. – Amendement n°217, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 5

Compléter cet alinéa par deux phrases ainsi rédigées :

Le tribunal peut, par décision spécialement motivée, rejeter cette demande s'il estime que, compte tenu des circonstances de l'espèce, une audience n'est pas nécessaire pour garantir le déroulement équitable de la procédure. Le refus de tenir une audience ne peut être contesté indépendamment du jugement sur le fond.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Cet amendement rétablit la possibilité pour le tribunal, dans le cadre de la procédure de traitement dématérialisé des petits litiges, de refuser de tenir une audience lorsque cette demande émane de l'une des parties et qu'il estime que celle-ci n'est pas nécessaire.

Le programme du président de la République annonçait la création d'une procédure simple, numérique et rapide pour les petits litiges de la vie quotidienne, inférieurs à 4 000 euros, afin de réduire les délais. C'est aussi une proposition de Mme Agostini et de M. Molfessis dans le rapport des Chantiers de la justice sur la procédure civile.

Cet amendement est aussi conforme à un règlement européen du 11 juillet 2007. Il ne s'agit pas de tenir les parties à distance du juge. Les parties seront déchargées de l'obligation de comparaître : songez à un étudiant parisien ayant quitté Paris mais voulant récupérer sa caution ! Je rappelle enfin que la décision du juge sera susceptible d'un recours. Avis défavorable à l'amendement n°282 rectifié.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n°282 rectifié est satisfait. Quant à l'amendement n°217, nous souhaitons maintenir la garantie qu'une des parties ou le juge puisse obtenir le retour à la procédure ordinaire.

L'amendement n°282 rectifié est retiré.

M. Jacques Bigot. – J'entends les arguments du Gouvernement concernant la limitation aux petits litiges et la difficulté dans certains cas de se déplacer. Il serait alors opportun de permettre au juge de dispenser une des parties de se déplacer.

L'amendement n°217 n'est pas adopté.

L'article 13 est adopté.

Mme la présidente. – Je vais lever la séance. Nous avons examiné 75 amendements. Il en reste 240.

Prochaine séance, demain, mercredi 10 octobre 2018, à 14 h 30.

La séance est levée à 23 h 55.

Jean-Luc Blouet

Direction des comptes rendus

Annexes

Ordre du jour du mercredi 10 octobre 2018

Séance publique

À 14 h 30 et le soir

Présidence :

M. Jean-Marc Gabouty, vice-président

M. Philippe Dallier, vice-président

Secrétaires :

Mme Agnès Canayer - Mme Annie Guillemot

1. Désignation des 37 membres de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume Uni de l'Union européenne (procédure accélérée) (n°9, 2018-2019) et des 37 membres de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français (procédure accélérée) (n°10, 2018-2019).

2. Sous réserve de sa transmission, désignation des 37 membres de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises.

3. Suite du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (procédure accélérée) (n°463, 2017-2018) et du projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (procédure accélérée) (n°462, 2017-2018).

Rapport de MM. François-Noël Buffet et Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois (n°11, 2018-2019).

Textes de la commission (n°s 12 et 13, 2018-2019).

Nomination à l'Opecst

Mme Laure Darcos est membre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, en remplacement de Mme Fabienne Keller.