

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du jeudi 23 janvier 2014

(60<sup>e</sup> jour de séance de la session)



[www.senat.fr](http://www.senat.fr)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. THIERRY FOUCAUD

### Secrétaires :

Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Catherine Procaccia.

1. **Procès-verbal** (p. 570)
2. **Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.** – Adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission modifié (p. 570)
 

Discussion générale : MM. Stéphane Mazars, auteur de la proposition de loi ; Pierre-Yves Collombat, rapporteur de la commission des lois ; Alain Vidalies, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement.

M. Yves Détraigne, Mmes Cécile Cukierman, Virginie Klès, Hélène Lipietz, MM. Jean-Jacques Hyst, Jacques Mézard, Philippe Kaltenbach.

MM. le rapporteur, Alain Vidalies, ministre délégué.

Clôture de la discussion générale.

Article 1<sup>er</sup> (*supprimé*) (p. 585)

Article 1<sup>er</sup> *bis*. – Adoption (p. 585)

Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> *bis* (p. 585)

Amendement n° 12 du Gouvernement. – MM. Alain Vidalies, ministre délégué ; le rapporteur, Jean-Jacques Hyst, Mme Virginie Klès, M. Stéphane Mazars. – Retrait.

Article 2. – Adoption (p. 587)

Article 3 (p. 587)

Amendement n° 3 rectifié de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz, MM. le rapporteur, Alain Vidalies, ministre délégué. – Adoption.

Amendement n° 4 rectifié de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz, MM. le rapporteur, Alain Vidalies, ministre délégué. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels après l'article 3 (p. 588)

Amendement n° 6 de Mme Hélène Lipietz et sous-amendement n° 13 du Gouvernement. – Mme Hélène Lipietz, MM. Alain Vidalies, ministre délégué ; le rapporteur. – Adoption du sous-amendement et de l'amendement modifié insérant un article additionnel.

Amendement n° 1 de M. Philippe Kaltenbach. – MM. Philippe Kaltenbach, le rapporteur, Alain Vidalies, ministre délégué ; Mme Hélène Lipietz, M. Stéphane Mazars, Mme Virginie Klès, M. Yves Détraigne. – Rejet.

Article 3 *bis* (*nouveau*). – Adoption (p. 591)

Article additionnel après l'article 3 *bis* (p. 591)

Amendement n° 14 de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz, MM. le rapporteur, Alain Vidalies, ministre délégué ; Mme Virginie Klès, M. Stéphane Mazars. – Retrait.

Article 4 (p. 592)

Amendement n° 7 de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz, MM. le rapporteur, Alain Vidalies, ministre délégué. – Adoption.

Amendement n° 8 rectifié de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz, MM. le rapporteur, Alain Vidalies, ministre délégué. – Adoption.

Amendement n° 9 de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz, MM. le rapporteur, Alain Vidalies, ministre délégué. – Adoption.

Amendement n° 11 rectifié de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz, MM. le rapporteur, Alain Vidalies, ministre délégué. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 5. – Adoption (p. 593)

Vote sur l'ensemble (p. 593)

M. Jean-Jacques Hyst, Mmes Cécile Cukierman, Hélène Lipietz, Virginie Klès.

Adoption de la proposition de loi dans le texte de la commission, modifié.

### 3. **Démission d'un membre d'une commission spéciale et candidature** (p. 594)

### 4. **Rappel au règlement** (p. 594)

MM. Ladislas Poniatowski, le président, Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois ; Jacques Mézard, Alain Vidalies, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement.

### 5. **Débat sur la production énergétique en France : avenir de la filière du nucléaire et nouvelles filières de production d'énergie** (p. 595)

M. Stéphane Mazars, au nom du groupe RDSE.

Mme Cécile Cukierman, MM. Roland Courteau, Ladislav Poniatoski, Ronan Dantec, Jean-Claude Requier, Marcel Deneux.

MM. Jean Bizet, Ronan Dantec.

**6. Nomination d'un membre d'une commission spéciale**  
(p. 604)

*Suspension et reprise de la séance* (p. 604)

**PRÉSIDENCE DE M. JEAN-PIERRE BEL**

**7. Questions d'actualité au Gouvernement** (p. 604)

ANNONCES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA DÉCENTRALISATION (p. 604)

MM. Jean-Pierre Raffarin, Alain Vidalies, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement.

ANNONCES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SUR LES ENGAGEMENTS BUDGÉTAIRES (p. 605)

MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget.

TVA APPLICABLE À LA PRESSE NUMÉRIQUE (p. 606)

MM. David Assouline, Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget.

OGM (p. 607)

MM. Joël Labbé, Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

RAPPORTS ENTRE LE MILIEU DE LA FINANCE ET L'ÉTAT (p. 608)

MM. Éric Bocquet, Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget.

POLITIQUE FAMILIALE : FINANCEMENT DES 30 MILLIARDS  
(p. 609)

MM. Jean-Pierre Chevènement, Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget.

FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS (p. 610)

MM. Jean Bizet, Thierry Repentin, ministre délégué chargé des affaires européennes.

RÉSEAUX D'ÉDUCATION PRIORITAIRE (p. 611)

Mmes Françoise Cartron, George Pau-Langevin, ministre déléguée chargée de la réussite éducative.

TOURISME (p. 612)

M. Luc Carvounas, Mme Sylvia Pinel, ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme.

INONDATIONS DANS LE VAR (p. 613)

MM. François Trucy, Alain Vidalies, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 614)

**PRÉSIDENCE DE M. DIDIER GUILLAUME**

**8. Candidatures à un organisme extraparlamentaire** (p. 614)

**9. Simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.** – Suite de la discussion en procédure accélérée et adoption d'un projet de loi dans le texte de la commission modifié (p. 614)

Discussion générale (*suite*) : M. Philippe Kaltenbach.

Clôture de la discussion générale.

Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> (p. 616)

Amendement n° 1 rectifié de M. Jean-Yves Leconte. – MM. Jean-Yves Leconte, Thani Mohamed Soilihi, rapporteur de la commission des lois ; Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice. – Rejet.

Article 1<sup>er</sup> (p. 618)

Amendement n° 17 du Gouvernement. – Mme Christiane Taubira, garde des sceaux ; M. le rapporteur. – Rejet.

Amendement n° 14 du Gouvernement. – Mme Christiane Taubira, garde des sceaux ; MM. le rapporteur, Jean-Jacques Hyest. – Rejet.

M. Jean-Yves Leconte.

Adoption de l'article.

Article 2 (p. 621)

Amendement n° 21 du Gouvernement. – Mme Christiane Taubira, garde des sceaux ; MM. le rapporteur, Claude Dilain, Mme Cécile Cukierman. – Adoption.

Amendement n° 31 de la commission. – M. le rapporteur, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Adoption.

Amendement n° 32 de la commission. – M. le rapporteur, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel après l'article 2 (p. 623)

Amendement n° 12 rectifié de M. Jacques Mézard. – MM. Jean-Claude Requier, le rapporteur, Mmes Christiane Taubira, garde des sceaux ; Cécile Cukierman, Hélène Lipietz. – Rejet.

Article 3 (*supprimé*) (p. 625)

Amendement n° 39 du Gouvernement. – Mme Christiane Taubira, garde des sceaux ; MM. le rapporteur, Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois ; Jean-Jacques Hyest, Gilbert Roger, Mmes Hélène Lipietz, Cécile Cukierman, M. René Garrec.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Rejet, par scrutin public, de l'amendement n° 39.

L'article demeure supprimé.

M. le président de la commission.

Article 4. – Adoption (p. 634)

Article 5 (p. 634)

Amendement n° 27 de la commission. – M. le rapporteur, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 6. – Adoption (p. 634)

Article 7 (p. 634)

Amendement n° 35 du Gouvernement et sous-amendement n° 37 de la commission. – Mme Christiane Taubira, garde des sceaux; M. le rapporteur. – Adoption, par division, du sous-amendement et, de l'amendement modifié rédigeant l'article.

Article 8 (p. 637)

Amendement n° 23 du Gouvernement. – Mme Christiane Taubira, garde des sceaux; M. le rapporteur. – Rejet.

Amendement n° 36 de la commission. – MM. le rapporteur, le président de la commission, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 9 (p. 639)

Amendement n° 15 du Gouvernement. – Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Retrait.

Amendement n° 30 de la commission. – MM. le rapporteur, le président de la commission. – Adoption.

Amendement n° 24 du Gouvernement. – Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Retrait.

Amendement n° 29 de la commission. – MM. le rapporteur, le président de la commission, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Adoption.

Amendement n° 18 du Gouvernement. – Mme Christiane Taubira, garde des sceaux; M. le rapporteur. – Adoption.

Amendement n° 16 du Gouvernement. – Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.

Amendement n° 6 de Mme Cécile Cukierman. – Mme Cécile Cukierman.

M. le rapporteur, Mmes Christiane Taubira, garde des sceaux; Cécile Cukierman. – Retrait de l'amendement n° 6; adoption de l'amendement n° 16.

Amendement n° 22 rectifié du Gouvernement. – Mme Christiane Taubira, garde des sceaux; M. le rapporteur. – Adoption.

Amendement n° 28 de la commission. – M. le rapporteur, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 10 (p. 644)

Amendement n° 25 de la commission. – M. le rapporteur, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 11 (p. 645)

Amendement n° 20 du Gouvernement. – M. Christiane Taubira, garde des sceaux.

Amendement n° 5 de M. François Pillet repris par la commission sous le n° 40. – M. le rapporteur.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux; MM. Jean-Jacques Hyest, le rapporteur. – Adoption de l'amendement n° 20, l'amendement n° 40 devenant sans objet.

Amendement n° 33 de la commission. – Devenu sans objet.

Adoption de l'article modifié.

Articles 12 et 13. – Adoption (p. 648)

Articles additionnels après l'article 13 (p. 649)

Amendement n° 4 de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz, M. le rapporteur, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux; M. René Garrec. – Rejet.

Article 14 (*supprimé*) (p. 650)

Article additionnel après l'article 14 (p. 650)

Amendement n° 19 du Gouvernement. – Mme Christiane Taubira, garde des sceaux; M. le rapporteur. – Rejet.

Article 15 (p. 651)

Amendement n° 38 de la commission. – M. le rapporteur, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 16 (p. 651)

Amendement n° 26 rectifié de la commission. – M. le rapporteur, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Adoption de l'ensemble du projet de loi dans le texte de la commission, modifié.

M. le président de la commission, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.

10. **Nomination de membres d'un organisme  
extraparlémenlaire** (p. 652)

11. **Saisines du Conseil constitutionnel** (p. 652)

12. **Décisions du Conseil constitutionnel** (p. 652)

13. **Ordre du jour** (p. 653)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. THIERRY FOUCAUD

vice-président

Secrétaires :

Mme Marie-Noëlle Lienemann,  
Mme Catherine Procaccia.

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à neuf heures.)*

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## COMPARUTION SUR RECONNAISSANCE PRÉALABLE DE CULPABILITÉ

### ADOPTION D'UNE PROPOSITION DE LOI DANS LE TEXTE DE LA COMMISSION MODIFIÉ

**M. le président.** L'ordre du jour appelle, à la demande du groupe du RDSE, la discussion de la proposition de loi portant réforme de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, présentée par M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues (proposition n° 13, texte de la commission n° 121, rapport n° 120).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Stéphane Mazars, auteur de la proposition de loi.

**M. Stéphane Mazars, auteur de la proposition de loi.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre groupe souhaite aujourd'hui remettre le droit pénal au cœur des débats de la Haute Assemblée, qui s'est toujours montrée, comme chacun le sait et le reconnaît, à la pointe du combat pour les libertés publiques. Ce combat, nous le portons, aujourd'hui comme hier, en nous plaçant dans le sillon d'Albert Camus, qui écrivait : « Si l'homme échoue à concilier la justice et la liberté, alors il échoue à tout. »

Mes chers collègues, ce combat pour la liberté, pour une justice équitable, est toujours d'actualité. Il nous appartient de nous mobiliser pour lutter contre les injustices, qu'elles

concernent les victimes, que nous n'oublions jamais, ou les délinquants, qui eux aussi doivent voir leurs droits garantis et respectés.

Notre droit pénal a subi ces dernières années de profondes réformes. Il a aussi été victime d'attaques frontales, d'aucuns stigmatisant un supposé laxisme des juges ou appelant à supprimer le juge d'instruction, sans garanties pour le justiciable. Je n'oublie pas non plus la question fondamentale de l'accès à la justice, garante de la légitimité de l'État de droit pour les citoyens.

Ces attaques, implicites ou directes, ont eu pour conséquence de remettre en cause le lien de confiance tacite, mais indispensable dans un État de droit, qui doit unir les magistrats au peuple souverain, au nom duquel ils rendent la justice. N'oublions pas, comme l'écrivait Anatole France, que « la majesté de la justice réside tout entière dans chaque sentence rendue par le juge au nom du peuple souverain ».

Or nous avons assisté, au cours de la dernière décennie, à un glissement subreptice d'une politique pénale fondée sur un difficile équilibre entre prévention et répression vers une politique globalement répressive fondée sur l'illusion dangereuse que la sanction et la peur qu'elle suscite suffiraient à lutter efficacement contre la délinquance. Cette tendance, nous l'avons vigoureusement combattue, au nom des valeurs que les membres de notre groupe ne cessent de défendre : la liberté, la dignité, l'égalité, mais aussi la fermeté contre la violation de la loi. En tout état de cause, nul ne peut nous accuser d'avoir versé dans l'angélisme, car nous sommes attachés à l'application de la loi de la République. « La justice sans la force est impuissante », disait Pascal.

La politique que nous avons refusée, c'est celle des peines plancher, celle de la rétention et de la surveillance de sûreté, celle qui a aligné peu à peu la justice pénale des mineurs sur celle des majeurs, celle qui a été tentée de détecter les délinquants potentiels dès l'âge de trois ans, celle, encore, qui a voulu déchoir de la nationalité française les auteurs de certains crimes, celle, enfin, qui a instauré des jurys citoyens en matière correctionnelle pour affaiblir encore davantage le poids des juges professionnels. C'est aussi celle du tout-carcéral, où l'on préfère construire des établissements pénitentiaires toujours plus grands, toujours plus modernes, mais, finalement, toujours plus déshumanisés.

**Mme Hélène Lipietz.** Tout à fait !

**M. Stéphane Mazars.** Comment penser prévenir la récidive si l'on ne donne pas de moyens pour la réinsertion ou la probation, si l'on oblige les magistrats à travailler dans des conditions ubuesques, à la limite de la sécurité sur leur propre lieu de travail ?

Monsieur le ministre, mes chers collègues, vous l'aurez compris, la majorité de mon groupe attend aujourd'hui une refondation de notre politique pénale. Il y a urgence,

près de dix-huit mois après le changement de majorité ! Il y a urgence, alors que le bruit de fond de la société est inquiétant et que de nombreux citoyens sont excédés par la délinquance quotidienne, preuve, s'il en fallait, de l'inefficacité de la politique pénale du tout-répressif ! Voilà pourquoi notre groupe a choisi de soumettre au Sénat, comme un préambule, cette proposition de loi portant réforme de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, dite CRPC.

Comme vous le savez, la CRPC a été introduite dans notre procédure pénale par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite loi « Perben II », avant d'être successivement modifiée par les lois du 26 juillet 2005, du 12 mai 2009 et, enfin, du 13 décembre 2011. Son objectif avoué était de diminuer le délai de traitement des affaires correctionnelles, dans un contexte de surcharge des juridictions qui, d'ailleurs, n'a pas changé depuis lors.

Ce nouveau mode de poursuite a constitué une rupture avec nos traditions juridiques, fondées sur la procédure inquisitoriale. Inspirée du *guilty plea* britannique et du *plea bargaining* américain, la CRPC, pour la présenter schématiquement, permet à une personne mise en cause de négocier directement avec le procureur de la République une peine automatiquement réduite si elle reconnaît elle-même, en échange, sa culpabilité. Elle donne donc un pouvoir important au procureur, déjà maître de l'opportunité des poursuites, même si la peine négociée devra nécessairement être homologuée par un magistrat du siège, en présence d'un avocat.

Cette procédure s'appuie en réalité sur une forme de contractualisation du droit pénal tout à fait étrangère aux fondamentaux de notre droit pénal, qui se fondent sur l'intangibilité de la décision du juge. Le risque est donc que le juge du siège chargé d'homologuer ne soit qu'une simple autorité d'enregistrement d'un accord sur lequel il ne peut intervenir.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, si l'allègement de la charge des tribunaux constitue une finalité acceptable, il ne peut se faire au prix du sacrifice des principes fondamentaux d'un procès pénal équitable. Or, en plaçant le procureur de la République au cœur de la procédure, la CRPC porte en elle le risque d'un déséquilibre, une place démesurée étant réservée à l'aveu.

L'article préliminaire du code de procédure pénale, dont je recommande une lecture régulière, complété par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, énonce quels doivent être ces grands principes : égalité devant la loi et son application, respect de la présomption d'innocence, du contradictoire et de l'égalité des armes entre parties, comparaison des autorités de poursuite et de jugement, proportionnalité des mesures de contrainte sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

La CRPC recentre le procès pénal autour du parquet, lequel a acquis, en plus de son pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites, un pouvoir de détermination de la culpabilité et de la sanction, certes sous le contrôle ultime d'un magistrat du siège. Or je rappelle que le statut du ministère public en droit français fait régulièrement l'objet de critiques de la part de la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier depuis l'arrêt *Moulin contre France*

du 23 novembre 2010, qui a qualifié l'absence de garantie d'indépendance du parquet d'atteinte aux libertés fondamentales.

Lorsqu'elle était dans l'opposition, l'actuelle majorité n'avait pas manqué de souligner à de nombreuses reprises l'impérieuse nécessité de réformer le statut du parquet. Nous ne doutons pas que tel sera bientôt le cas. À cet égard, je vous rappelle les propos de notre collègue André Vallini, qui déclarait, lorsqu'il était encore député, que la CRPC « réunirait en fait les pouvoirs d'accusation, d'investigation et de jugement entre les mains d'une seule et même personne, le procureur, qui sera chargé d'accuser, d'enquêter et de sanctionner, ce qui est beaucoup pour un seul homme. Le juge ne serait là que pour homologuer dans des conditions qui, je le répète, prêtent à discussion ».

De la même manière, l'actuelle majorité s'était interrogée dès 2003 sur la nature de la CRPC au regard des principes généraux du droit, à l'instar du député socialiste Jean-Yves Le Bouillonnet, qui déclarait à la tribune de l'Assemblée nationale que « la création de la comparution sur déclaration préalable de culpabilité accentue davantage encore l'empreinte [de l'action publique], en laissant au surplus planer de grandes interrogations sur le respect du principe du droit à un procès équitable ».

En tout état de cause, nous ne demandons rien d'autre qu'une mise en cohérence des actes et des paroles.

Force est de constater que la CRPC induit une véritable opacité par rapport aux autres modes de poursuite, puisque les décisions relatives à la culpabilité de l'auteur et à la détermination de sa peine sont prises dans le bureau du procureur et non, comme c'est le cas par ailleurs, en audience publique. Elle va ainsi à l'encontre du principe de publicité des débats et occulte l'intérêt de l'audience d'homologation, même si le juge du siège doit intégralement exercer son office. C'est ce qui faisait dire, à cette tribune, le 1<sup>er</sup> octobre 2003, à notre regretté collègue Michel Dreyfus-Schmidt, que cette procédure « [avait] le mérite d'être, à défaut d'un classement sans suite, d'une discrétion absolue ! Et il est évident que telle ou telle personnalité qui se serait livrée à un trafic d'intérêt, à une concussion, pourrait se voir proposer un arrangement et cet arrangement serait discrètement validé par un juge, puisqu'il y aurait accord entre le procureur et l'avocat, étant entendu que le magistrat ne peut pas fixer la peine ».

Parallèlement, la CRPC, utilisée de façon systématique, favorise substantiellement une culture de l'aveu dont nous savons les dangers qu'elle peut receler. Ainsi, l'atténuation automatique de peine favorise cette attitude, qui devient l'élément déclencheur de la procédure elle-même. Le prévenu est de la sorte susceptible de subir une forte pression pour avouer, avec la promesse d'une peine moindre, au risque d'inciter à une auto-incrimination abusive, y compris en cas d'innocence, dans le seul but d'échapper à une peine plus sévère. Cette pression, inacceptable, a pu être accrue par la pratique de la double convocation.

Bien sûr, nous n'ignorons pas le remarquable travail qu'a réalisé notre rapporteur à la suite des nombreuses auditions qu'il a menées. Son rapport, comme il nous le dira dans quelques instants, a mis en lumière le décalage entre les craintes exprimées à l'origine, y compris par lui-même, et la pratique de la CRPC, telle qu'elle s'est forgée et affinée au cours des neuf dernières années.

Il apparaît ainsi que la CRPC est majoritairement utilisée dans des contentieux de masse et des affaires simples, des cas où la véracité des faits ne fait pas de doute, comme les délits routiers, notamment avec alcoolémie. L'aveu n'y étant pas toujours nécessaire, le procureur recourt précisément à cette procédure dans de telles affaires. De fait, la présence obligatoire de l'avocat lors de l'audience avec le procureur est venue renforcer la portée des aveux, mais se posera toujours la question de l'égalité de traitement des personnes mises en cause, selon qu'elles bénéficient ou non d'un défenseur, qu'il ait été choisi ou désigné, qu'il soit spécialisé ou profane en matière pénale.

En tout état de cause, il ne nous paraît donc pas opportun d'étendre un système favorisant l'aveu comme la preuve ultime dans notre droit pénal, ainsi que la loi du 13 décembre 2011 a eu tendance à le faire en élargissant la liste des délits susceptibles d'être sanctionnés par le biais d'une CRPC. Ainsi, sont aujourd'hui concernés non seulement des délits d'une gravité importante, mais aussi des délits ayant trait à des matières qui s'accommodent mal de la confidentialité et des suspicions qui peuvent découler de cette procédure.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, malgré ce que la pratique de la CRPC a démontré au fil des années, nous continuons à nous interroger sur l'égalité de traitement entre justiciables. Dans *Des réactions politiques*, Benjamin Constant nous a appris que « l'arbitraire n'est pas seulement funeste lorsqu'on s'en sert pour le crime. Employé contre le crime, il est encore dangereux ».

Or, outre la compétence parfois fluctuante de l'avocat, c'est bien la logique même de la CRPC, comme moyen de réguler les flux de contentieux d'une juridiction à une autre, qui nous interpelle. Cet objectif, louable en soi, ne peut devenir la seule finalité, car le degré d'encombrement de telle ou telle juridiction et le choix du chef de cour d'opter pour la CRPC selon le type de contentieux induisent une inégalité de traitement des justiciables qu'aggrave la diminution automatique de peine.

Dans les juridictions peu encombrées – il en existe encore ! –, le justiciable sera prioritairement traité par la voie traditionnelle de l'audience correctionnelle. Dans les juridictions surchargées, ce sera l'inverse. Des prévenus comparissant pour des faits identiques devant des juridictions aux contextes différents ne seront donc pas jugés de la même manière et, surtout, n'encourront pas la même peine. À cela, il faut ajouter la charge supplémentaire de travail que peut représenter, pour les juridictions, l'utilisation de la CRPC dans le contexte budgétaire très contraint que nous connaissons. En effet, le recours trop important à cette procédure ralentit l'enrôlement des affaires sur citation directe ou provenant de l'instruction.

L'ensemble de ces raisons nous avaient initialement amenés à proposer des modifications qui devaient conduire à diminuer drastiquement le recours à la CRPC, en prévoyant un encadrement plus rigoureux de celle-ci : restriction aux seuls délits punis de trois ans d'emprisonnement au maximum, suppression de l'atténuation de peine, possibilité pour le juge du siège de moduler à la baisse la peine proposée pour ne pas encombrer le rôle des audiences correctionnelles, présence obligatoire du parquet lors de l'audience, suppression de la double convocation.

Monsieur le rapporteur, nous avons lu très attentivement votre rapport. Vous avez voulu apaiser nos craintes et calmer nos ardeurs, qui furent non seulement les nôtres, mais aussi celles d'une grande partie de cet hémicycle lors des différents débats sur la CRPC tenus depuis sa création en 2004. Comme vous l'avez relevé, les inquiétudes exprimées lors de l'introduction de la CRPC dans notre droit ont été en grande partie démenties par les faits, une majorité de praticiens lui trouvant désormais une utilité indéniable. Il est vrai qu'avec 65 000 procédures mises en œuvre en 2012, dont près de 58 % pour le contentieux routier, la CRPC a représenté près de 13 % des poursuites enclenchées.

Il est tout aussi vrai que la CRPC a été progressivement encadrée pour apporter aux prévenus davantage de garanties : précision par le Conseil constitutionnel des conditions dans lesquelles doit s'exercer l'office du juge d'homologation pour permettre un examen réel et approfondi, assouplissement des conditions de délai pour la présentation devant le juge homologateur, exclusion du champ de la procédure de certains délits qui requièrent toute la solennité et la publicité d'une audience correctionnelle.

Nous prenons acte du constat ainsi formulé et des observations d'un certain nombre de praticiens, mais nous continuons à penser que l'utilisation massive de la CRPC ne doit pas constituer un remède systématique à la lenteur et à l'encombrement des tribunaux. Faciliter le traitement accéléré de certains contentieux simples doit être encouragé, mais toujours en respectant les principes du contradictoire et du droit à un procès équitable, qui constituent désormais le *jus commune* du droit processuel en Europe.

Nous nous satisfaisons donc que la commission ait fait le choix, dans sa sagesse, d'aménager la CRPC pour qu'elle reste confinée à des contentieux simples, mais en renforçant ses garanties. À cette fin, le rapporteur a pris l'initiative de modifier le droit sur trois points que nous approuvons : introduire la possibilité pour le juge homologateur de moduler à la baisse la peine dans la limite d'un tiers, prévoir les conditions de caducité de la convocation en audience correctionnelle et permettre aux victimes de transmettre leurs observations au procureur afin d'améliorer son information. Ces mesures simples conforteront une procédure qui a su trouver sa place dans notre droit, même si nous en appelons une nouvelle fois à la vigilance pour que ses principes dérogatoires demeurent circonscrits. En d'autres temps, nous avons malheureusement connu des exceptions qui, au fil des lois successives, sont devenues des principes.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, vous avez compris que notre groupe a d'abord voulu faire preuve d'une démarche pragmatique et a rejeté toute posture idéologique. Le droit pénal et les libertés publiques sont des sujets trop sérieux pour que nous laissions la querelle partisane diriger le législateur. L'essentiel demeure, à nos yeux, que le droit pénal garantisse à nouveau un véritable équilibre entre les intérêts de la société et des victimes et les droits des mis en cause. Nous souhaitons ainsi faire refluer la justice de sûreté qui s'est imposée ces dernières années, au profit d'une justice de liberté. C'est la raison pour laquelle nous vous invitons, mes chers collègues, à voter ce texte. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste. – M. Yves Détraigne applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre-Yves Collombat**, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, créée en 2004 et révisée à plusieurs reprises, fait partie de l'arsenal des procédures accélérées destinées à désengorger les juridictions, ce qui ne plaide pas pour son innocence présumée...

Je dois avouer que, devant rapporter la présente proposition de loi, j'ai connu quelques états d'âme, tant les griefs que je tenais souvent des principes et de la théorie ont été mis à mal par les auditions et ce que m'en ont dit les praticiens, lesquels se sont avérés bien plus attachés à cette procédure – même lorsqu'ils l'avaient critiquée en 2004 – que je ne me l'étais figuré.

La CRPC a été, dès le départ et au fil de ses diverses révisions – ce qui tendait d'ailleurs à prouver qu'elle peinait à trouver son équilibre –, fortement critiquée par nombre de magistrats, d'avocats, de parlementaires – j'en fus –, parce qu'elle heurtait frontalement notre conception du procès équitable. Elle apparaissait comme une pièce rapportée, un produit d'importation, dans l'Hexagone, de la *common law* anglo-saxonne ou, pis, du *plea bargaining* états-unien, qui fait dresser les cheveux sur nos têtes.

En France, on ne plaide pas coupable, tout au plus se reconnaît-on coupable. La négociation sur la culpabilité et sur la peine s'opposait au primat que nous accordons à la présomption d'innocence et à la sanction en tant que fonction régaliennne.

Aux États-Unis, en revanche, le juge, même au pénal, n'est qu'une sorte d'arbitre tout au long du procès, lequel donne lieu à un marchandage, y compris de la part du ministère public. La fonction du juge consiste d'abord à constater l'accord ou le désaccord entre les parties et le ministère public : ceux-ci doivent s'entendre sur la peine, laquelle est calculée selon une grille des plus strictes et sans aucun souci d'individualisation en fonction de la personnalité du prévenu. Parallèlement, les procès débouchent sur des peines très lourdes, ce qui constitue une forte incitation au plaider-coupable. Il n'est donc pas étonnant que 95 % des procès pénaux suivent cette procédure, qui présente, en outre, l'avantage d'éviter l'aléa de jurys populaires rarement tendres.

Ce système, dont s'inspire la CRPC, est donc apparu très différent, sinon contraire aux principes de notre procès pénal.

S'inscrivant dans cette approche, la proposition de loi que j'ai l'honneur de rapporter a logiquement pour objet de restreindre de manière très importante l'utilisation de la CRPC et de la rapprocher le plus possible du procès ordinaire. Toutefois, comme je l'ai dit, les auditions m'ont fait découvrir, à ma grande surprise, que les praticiens de la justice étaient en fait aujourd'hui largement favorables à cette procédure, y compris certains de ceux qui étaient « vent debout » contre elle à ses débuts. Pourquoi cela ?

La principale raison de cette évolution, me semble-t-il, est d'ordre pratique : la CRPC a été cantonnée, de fait, à un champ d'application bien circonscrit, celui de délits mineurs, simples à qualifier et où ce sont les faits qui désignent le coupable. Il s'agit donc d'un contentieux de masse sans problème de culpabilité – l'exemple typique étant l'alcool au volant. Au final, la CRPC représente 13 % du contentieux

pénal et porte uniquement sur des affaires simples. Sur ce champ bien déterminé, la pratique de la CRPC apparaît conforme à notre conception du procès équitable.

Prenant acte de ce constat, et faute d'un dispositif pouvant se substituer à la CRPC, en accord avec l'auteur de la proposition de loi et avec notre commission des lois qui l'a adoptée, je vous présente ce texte qui, tout en respectant la logique de la CRPC et les équilibres entre ses protagonistes, apporte des réponses aux principales critiques qui lui sont encore adressées, les plus essentielles, comme je l'ai dit, ayant sinon disparu, du moins s'étant considérablement atténuées de fait.

Le premier aménagement vise à supprimer de la procédure toute trace qui pourrait subsister d'une « pression » exercée sur le prévenu pour qu'il accepte la CRPC, afin de garantir son consentement libre et éclairé. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> *bis* nouveau exclut la mise en œuvre de la CRPC à l'issue d'un déferrement par les services enquêteurs, parfois accompagné de garde à vue, dans des affaires qui auraient pu faire l'objet d'une comparution immédiate ou d'une convocation par procès-verbal. En effet, cette situation ne laisse guère de liberté du choix de la procédure à l'intéressé. Constatons d'ailleurs que beaucoup de tribunaux ont déjà fait le choix de ne pas utiliser la CRPC dans cette situation.

L'article 4 va dans le même sens et supprime la possibilité, pour le procureur, de mettre en œuvre à la fois une procédure classique de convocation devant le tribunal correctionnel et une procédure de CRPC.

Actuellement, le prévenu reçoit en effet deux convocations en même temps : l'une pour rencontrer le procureur en vue d'une CRPC, l'autre pour passer devant le tribunal en audience correctionnelle ordinaire. Nous proposons que cette convocation devienne caduque uniquement s'il ne se rend pas à l'entretien avec le procureur de la République.

La solution que j'ai proposée préserve la validité de la convocation parce qu'un nombre non négligeable de prévenus est difficile à joindre ; renouveler systématiquement la convocation à l'audience aurait posé d'énormes problèmes. La commission a donc tranché dans ce sens : si le prévenu, qui s'est rendu à la convocation, n'accepte pas la CRPC, ou si le juge n'homologue pas cette dernière – le prévenu n'est pas responsable –, il faudra lui adresser une nouvelle convocation à l'audience correctionnelle. En revanche, si le prévenu ne s'est pas présenté devant le procureur, la convocation à l'audience reste valide.

Enfin, pour mieux prendre en compte la victime, je vous proposerai, avec l'article 3 *bis* nouveau, qu'elle puisse faire parvenir ses observations au procureur dans la première phase de la procédure, c'est-à-dire avant que celui-ci ne propose une peine au prévenu. Il paraît essentiel que le procureur ait en main toutes les données nécessaires lui permettant de déterminer le *quantum* de peine proposé. Or il me semble effectivement que la victime peut porter à la connaissance du procureur des éléments d'appréciation utiles, au-delà de ceux de l'enquête de police, parfois extrêmement sommaire. Ces éléments pourront intervenir dans la détermination du *quantum* de peine et des aménagements éventuellement apportés à celle-ci.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les principales dispositions proposées par la commission des lois, dont j'ai repris les conclusions, étant sous-entendu que, me

situant dans une perspective d'amélioration de la CRPC, ont été supprimées toutes les propositions qui auraient conduit, de fait, à un quasi-abandon de son usage. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué.

**M. Alain Vidalies, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, « celui qui sait avouer peut oublier » ; Francis Picabia, le grand artiste surréaliste, aurait ainsi pu formuler, sans l'avoir imaginé, ce qui fut au cœur de la volonté du législateur, il y a presque dix ans déjà, lors de la création de la procédure pénale de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Les travaux essentiels sur la justice pénale contemporaine de Mme Françoise Tulkens, vice-présidente de la Cour européenne des droits de l'homme, portant notamment sur les notions de « justice imposée » et de « justice consensuelle », nous invitent à mieux appréhender ce qui fut alors pensé comme un bouleversement de nos pratiques répressives : l'introduction de la participation et du consentement à la punition, le passage d'un ordre pénal exclusivement vertical à une justice pénale aux formes diverses, parfois imposée, parfois débattue, toujours discutée.

La composition pénale comme la CRPC sont représentatives des mutations qui nous intéressent en France, faisant une place centrale au consentement des prévenus selon une logique de contractualisation et favorisant l'émergence de « procédures pénales accélérées » qu'il convient désormais d'évaluer et d'améliorer le cas échéant.

Les années 2000 marquèrent assurément un tournant. C'est donc dans ce cadre, qui mêle les plus hautes considérations politiques – qu'est-ce que juger ? Comment punir ? – et les plus impérieuses nécessités du respect des droits des individus, d'une part, et des impératifs fonctionnels de notre ordre judiciaire, d'autre part, que la proposition de loi de Jacques Mézard et de son groupe, inscrite à votre ordre du jour, nous permet de porter collectivement un regard critique sur ce dispositif pénal.

Cette initiative parlementaire du groupe du RDSE, que je salue, permet également de tracer, pour la première fois, des perspectives équilibrées d'amélioration de ce dispositif si singulier, si original au regard des décennies de tradition juridique néolatine et que nous fûmes parmi les derniers en Europe à introduire dans notre droit répressif.

Comme le souligne le professeur de droit Ioannis Papadopoulos, dans *Juger en Amérique et en France*, le « plaider coupable » a été longtemps étranger aux cultures de droit continental, car y perdure un rapport sacré à la loi où la confrontation de l'individu à la loi est l'essentiel.

Ce mode de poursuite des délits, qui fut l'objet de quatre lois successives et de quatre décisions du Conseil constitutionnel depuis la loi de mars 2004 – ce n'est pas banal –, suscita alors de légitimes inquiétudes parmi les praticiens, les organisations professionnelles, comme parmi de nombreux parlementaires.

À cet égard, je n'ignore pas que de nombreux travaux du Sénat témoignent de votre intérêt, comme de votre expertise : je pense notamment à un excellent rapport de législation comparée de mai 2003, ainsi qu'aux rapports de M. Zocchetto en 2003 sur le texte qui allait donner naissance à cette procédure nouvelle ou en 2005 sur la proposition de loi de M. Béteille.

Ainsi que vous le relevez dans votre rapport, monsieur Collombat, la CRPC était *a priori* étrangère aux cultures de droit continental dans lesquelles les magistrats instruisent à charge et à décharge et le parquet doit rapporter la preuve de la culpabilité.

Nombreux furent les parlementaires qui s'interrogèrent quant aux risques de pression du système répressif sur les personnes mises en cause. N'y avait-il pas des risques de voir condamnés à une peine plus lourde que celle qui était proposée par le procureur les justiciables les plus vulnérables ou les moins bien défendus ?

D'autres redoutaient que la CRPC ne donne lieu à une forme de marchandage sordide, l'aveu de culpabilité se monnayant en échange de l'abandon de certains chefs de poursuites.

On sait désormais que le choix du législateur français – et l'apport du Sénat fut alors décisif – a fort heureusement abouti à une solution bien éloignée d'un plaider coupable à l'américaine et plus proche de ce que les civilistes appelleraient un « contrat d'adhésion », si l'on peut parler de contrat...

Il y a accord, certes, mais sans marchandage ni sur la peine requise par le procureur ni sur la peine prononcée par le juge !

D'une façon plus générale, était mis en avant le risque de voir se développer un système de peines tarifées, contraire au principe d'individualisation et que pourraient aisément détourner les puissants et leurs amis du fait d'une mainmise totale du parquet sur cette procédure, lequel parquet est soumis au pouvoir de l'exécutif.

Ce dernier point est important, et il fait bien sûr directement écho à un débat qui s'est tenu dans cet hémicycle voilà quelques mois sur le statut du ministère public.

La CRPC illustre parfaitement le fait que le parquet joue désormais un rôle déterminant dans le fonctionnement quotidien de la justice pénale. Ce rôle, qui n'est pas choquant en soi, doit à notre sens être mieux garanti pour les acteurs du monde judiciaire, comme pour les justiciables.

Il conviendra selon nous, à un moment, de revisiter à nouveau cette question, de façon sereine et dépassionnée, comme majorité et opposition savent le faire sur les grands sujets institutionnels. Je citerai comme exemples les projets de loi récemment adoptés sur la mise en œuvre de l'article 11 de la Constitution.

Mesdames, messieurs les sénateurs, lorsque cette proposition de loi a été inscrite à l'ordre du jour de la Haute Assemblée, Mme la garde des sceaux a demandé aux services de la Chancellerie de procéder à un bilan provisoire de la CRPC : les résultats peuvent être considérés comme rassurants au regard des craintes légitimes qui avaient entouré la naissance du dispositif. Cette analyse a été aussi celle de votre rapporteur, ainsi qu'il vous l'a indiqué, et de la commission des lois.

Comme le disait George Bernard Shaw : « Le progrès est impossible sans changement, et ceux qui ne peuvent pas changer leurs esprits ne peuvent rien changer ».

Permettez donc que, dans mon propos, les mots le cèdent provisoirement aux chiffres pour expliquer notre évolution à ce sujet.

En 2012, le nombre de CRPC orientées, homologuées et inscrites au casier judiciaire national s'établit à quelque 65 000. La CRPC représente ainsi de 12 à 13 % des condamnations inscrites au casier judiciaire national.

La montée en charge de la CRPC a été progressive puisque, en 2005, elle ne représentait que 7 % des condamnations inscrites au casier judiciaire. Le chiffre s'est toutefois stabilisé autour de 12 à 13 % depuis maintenant au moins quatre ans.

Mesdames, messieurs les sénateurs, comme vous le savez, la CRPC ne peut se développer utilement que si le barreau local – l'avocat est en effet obligatoire, ce qui est une garantie essentielle de la procédure –, les juges et le parquet se sont concertés.

C'est là peut-être l'un des apports les plus subtils mais les plus sensibles de cette voie procédurale : un autre rapport à la justice pénale peut s'instaurer par l'échange des gens de justice, dans un rapport qui ne se résume plus à la verticale du pouvoir central, si l'on peut dire.

Il apparaît en effet que la CRPC est utilisée majoritairement dans les contentieux de masse et les affaires simples où les faits sont reconnus dès l'enquête. Comme le souligne votre rapporteur, M. Collombat, la CRPC est choisie parce que les faits sont reconnus, qu'il n'y a donc pas lieu à un débat sur la culpabilité devant le tribunal, et non l'inverse !

Les travaux du ministère de la justice nous permettent de préciser à cet égard que les contentieux concernés se sont diversifiés, même si le contentieux routier reste majoritaire pour près de 58 % des affaires. Pour être clairs, nous parlons donc, pour l'essentiel, d'affaires de conduite sans permis de conduire ou de conduite sous l'empire d'un état alcoolique pour plus de la moitié des dossiers, des dossiers sans victime.

En outre, la CRPC entraîne des condamnations plutôt moins sévères, comparées aux procédures traditionnelles, notamment s'agissant des peines d'emprisonnement ferme.

Son taux d'échec, selon une étude portant sur les années 2005 à 2007, n'est d'ailleurs que de 12 % ; cet échec est dû à 59 % à la non-comparution du prévenu à l'audience de CRPC, à 23 % au refus d'homologation par le président du tribunal et à 18 % au refus de la peine par le prévenu.

Là encore, ces chiffres sont tout à fait intéressants, car ils sont de nature à pouvoir satisfaire les défenseurs des libertés, comme les promoteurs d'une justice plus simple et plus rapide !

Mesdames, messieurs les sénateurs, la greffe de la CRPC a donc, pour l'essentiel, pris : le plaider coupable américain s'est acclimaté à nos territoires. D'ailleurs, les principales organisations professionnelles de magistrats, comme d'avocats, que vous avez consultées, monsieur le rapporteur, en conviennent largement, comme vous l'avez rappelé.

Les transplantations ne se font toutefois jamais sans adaptations ni sans différentiations. L'exemple du jury anglais, introduit en France en 1791, en est une bonne illustration ! On parle d'ailleurs non plus de « plaider coupable », mais bien, grâce à un sigle nouveau, de « CRPC » !

Mesdames, messieurs les sénateurs, M. Mézard, dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, s'interroge sur l'apport de la CRPC quant au bon fonctionnement des juridictions.

À cet égard, Mme la garde des sceaux rappelle souvent qu'elle récusé une vision réductrice de la justice fondée sur une pure logique économique et managériale. Nous sommes nombreux à partager cette conviction.

M. Mézard a toutefois raison, il n'y a eu aucune étude globale permettant d'évaluer avec précision l'incidence de la CRPC sur le fonctionnement des juridictions. Cela devrait pouvoir être corrigé, monsieur le président.

Toutefois, de façon partielle, on peut, selon la direction des services judiciaires, avancer les chiffres suivants : il semblerait que l'on puisse estimer la durée de traitement d'un dossier de CRPC par le greffe à soixante-dix minutes – contre cent quatre-vingts minutes pour un dossier dit de « juge unique » –, et qu'un équivalent temps plein travaillé, ou ETPT, de magistrat – excusez ce jargon judiciaire ! – traiterait 4 600 dossiers de CRPC contre seulement 800 dossiers de jugement.

De façon largement majoritaire, les cours d'appel évoquent également, « lors des dialogues de gestion », que la CRPC contribue utilement au désengorgement de l'audience correctionnelle.

Pour autant, ce n'est certainement pas au seul nom de cette logique économique que le Gouvernement peut aujourd'hui défendre le maintien de la CRPC dans notre procédure pénale, et encore moins en préconiser son développement sans limites, comme le précédent gouvernement l'avait envisagé, en 2011, lors de l'examen du projet de loi dit « Guinchard » sur la répartition du contentieux ; M. le sénateur Jean-Pierre Michel s'en souvient sûrement.

Nous gardons en mémoire les mots de Mme Mireille Delmas-Marty : « le risque existe que les procédures négociées ne soient guère autre chose, à l'ère de la dérégulation et du néolibéralisme, que l'introduction de l'économie de marché dans l'administration de la justice pénale. »

L'audience pénale devant le tribunal correctionnel doit demeurer le mode de poursuite à privilégier, et elle le reste comme le révèlent les statistiques que j'ai exposées.

Lorsqu'une discussion approfondie et contradictoire s'impose sur la culpabilité, lorsque les faits sont complexes ou graves, lorsque le procès est de nature à permettre à la justice de jouer son rôle de pacification sociale, le procès pénal a une fonction symbolique et sociale. C'est la conviction du Gouvernement, c'est l'action conduite par Mme la garde des sceaux.

« Le procès est une domestication de la violence par le rite », selon la formule d'Antoine Garapon. Il permet le récit et une mise à distance entre les parties, une reconnaissance publique de l'infraction et une mesure publique de sa gravité par le prononcé du *quantum* de la peine.

Il permet, en outre, une reconnaissance publique de la victime en tant que victime, ce qui constitue souvent la condition de sa reconstruction.

Qu'on veuille à cet égard se souvenir du projet, évoqué par l'ancienne majorité, d'étendre la CRPC aux crimes, pour « économiser » l'audience d'assises. Il s'agissait alors de la onzième des douze recommandations du rapport du comité de réflexion sur la justice pénale, dit « comité Léger », avec, chacun s'en souvient, la suppression du juge d'instruction.

La commission des lois, sur proposition de M. Collombat, a supprimé l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi qui visait à limiter la CRPC aux délits punis d'une peine d'emprisonne-

ment n'excédant pas trois ans et à exclure le recours à la CRPC lorsque les faits ont été commis en état de récidive légale.

Le Gouvernement approuve le choix de la commission, car une approche fondée sur le *quantum* de peine encourue ne paraît pas pertinente: la réalité des faits, au-delà de leur qualification pénale qui détermine la peine encourue, doit s'apprécier *in concreto*, au cas par cas.

De plus, les *quanta* de peine ont été, comme vous le savez, augmentés par le législateur, selon un processus inflationniste, compte tenu notamment de la multiplication des circonstances aggravantes: un vol dans un distributeur de boissons dans le RER par deux personnes est puni d'une peine de prison de dix ans.

La circonstance de récidive ne constitue pas davantage un critère déterminant: dans le contentieux routier, des faits commis en récidive – une conduite en état alcoolique sans accident, par exemple – peuvent être utilement poursuivis en CRPC.

Il nous semble juste de faire confiance aux magistrats qui orientent les poursuites avec discernement et disposent, avec la CRPC, d'un mode de poursuite intermédiaire entre la composition pénale, qui est très proche dans le mode de fonctionnement, et l'audience.

Dans certaines hypothèses, la CRPC est un mode de poursuite pertinent, car il donne l'occasion d'un dialogue avec le justiciable, dans une relation plus directe et de proximité, ce que ne permet pas l'audience du tribunal correctionnel – ceux qui ont assisté à des audiences de comparution immédiate me comprendront –, et qui favorise une meilleure responsabilisation du condamné parce qu'il adhère à la peine prononcée, peine plus adaptée par définition.

Ainsi, le Gouvernement ne préconise ni la suppression de la CRPC ni la réduction de son champ puisque, dans la pratique, les magistrats ont su la cantonner à des délits relativement mineurs, simples à qualifier et dont les faits désignent les auteurs.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le texte de la commission des lois améliore substantiellement le droit positif, et je félicite le rapporteur pour son travail à cet égard qui entend garantir le plein respect des principes du procès équitable de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme: juge indépendant, séparation des autorités de poursuite et de jugement, droits de la défense effectifs.

Le texte de la commission apporte des améliorations manifestes.

Premièrement, il clarifie les pouvoirs du « juge homologateur ». Il précise que le juge vérifie la régularité de la procédure.

Le texte prévoit expressément que le juge, pour décider s'il y a lieu à homologation, doit tenir compte de la nature et des circonstances de commission de l'infraction, de la personnalité de son auteur, ainsi que de la situation de la victime. La nouvelle rédaction proposée vient consacrer la réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel dans sa décision du 2 mars 2004.

Deuxièmement, le texte de la commission renforce les garanties du justiciable, tant du prévenu que de la victime.

Pour le prévenu, il supprime la possibilité de mettre en œuvre la procédure de CRPC à l'issue d'un déferrement devant le procureur de la République: la CRPC à la suite d'une garde à vue est peu satisfaisante dans la mesure où la personne mise en cause, fragilisée par le placement en garde à vue, n'est pas toujours en mesure de prendre des décisions en parfaite connaissance de cause, et où l'avocat, vu l'urgence, n'a pas nécessairement le temps d'examiner en détail la procédure, notamment au regard de sa régularité.

Le texte impose, lorsque le prévenu se trouve simultanément convoqué pour une CRPC et cité devant le tribunal correctionnel, un délai minimum de dix jours entre les deux audiences, afin de laisser un temps nécessaire à la préparation de la défense.

Il prévoit que la saisine du tribunal ne sera valable que dans le cas où la personne ne répond pas à la convocation, mais non s'il refuse la peine proposée, ce qui évite toute forme de pression sur l'intéressé.

Le Gouvernement souhaite aussi vous présenter un amendement visant à imposer au parquet de déposer au greffe sa proposition de peine dix jours avant la date de comparution, de façon que l'avocat ou l'intéressé ne la découvre pas à l'audience. Il s'agit non seulement de mieux garantir les droits de la défense en permettant une discussion avant l'audience entre l'avocat et son client, mais aussi de favoriser la venue des personnes à l'audience. Pour compléter le travail de la commission, je me permets d'insister dès à présent sur l'intérêt que le Gouvernement porte à cet amendement, sachant que nous n'avons pas encore totalement réussi à convaincre la commission; mais nous devrions avancer...

S'agissant de la victime, le Gouvernement se félicite que le texte de la commission ait renforcé sa place dans la procédure.

Le texte de la commission introduit ainsi la possibilité pour la victime d'adresser des observations écrites au procureur de la République avant qu'il ne propose une peine. Actuellement, la victime n'intervient qu'au stade de l'audience d'homologation.

Le texte prévoit en outre expressément que le juge peut refuser l'homologation s'il estime que la situation de la victime justifie une audience correctionnelle.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement considère que cette proposition de loi a permis de faire un bilan objectif de la CRPC telle qu'elle est pratiquée dans les juridictions françaises, et de voir que cette procédure, dès lors que son développement demeure limité, a trouvé sa place dans la gradation des modes de poursuites.

C'est un outil procédural supplémentaire permettant d'adapter au mieux la réponse pénale aux faits et à la personnalité de l'auteur. Il ne doit toutefois pas être un indicateur de performance ni devenir un mode normal de traitement.

L'adoption de ce texte par la Haute Assemblée permettrait, nous semble-t-il, d'améliorer cette procédure pour assurer une meilleure garantie des droits des personnes, ce dont on ne peut que se féliciter.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement soutiendra donc cette initiative. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du RDSE, ainsi qu'au banc des commissions.*)

**M. le président.** La parole est à M. Yves Détraigne.

**M. Yves Détraigne.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cela a été rappelé, c'est la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite loi Perben II, qui a créé ce que l'on appelle parfois, à mon avis à tort, la procédure du « plaider-coupable ».

Ce texte proposé par notre collègue Jacques Mézard vise, selon son intitulé, à « réformer » ce mode de poursuites pénales. En réalité, dans la version initiale du texte, il ne s'agissait pas tant de réformer que de rendre quasiment inutilisable la CRPC...

La remise en cause profonde de la CRPC était d'ailleurs à peine voilée puisqu'on pouvait lire dans l'exposé des motifs : « La CRPC va à l'encontre des grands principes de la procédure pénale présents à l'article préliminaire du code de procédure pénale et à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. ». Cela a le mérite de la clarté...

En fait, toutes les modifications proposées auraient eu pour effet de réduire au maximum le recours à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Or nous croyons à la pertinence et à l'efficacité de ce mode de poursuite, et nous n'aurions pas pu soutenir une proposition de loi dont l'effet aurait été de rendre la CRPC *de facto* inopérante.

La CRPC, malgré les interrogations légitimes qu'elle a pu susciter lors de son introduction dans notre droit, a rencontré un franc succès.

Les chiffres, que l'on retrouve dans l'excellent rapport de Pierre-Yves Collombat, sont éloquentes : en 2012, environ 65 000 affaires pénales ont été traitées dans le cadre de cette procédure, soit 13 % de l'ensemble des poursuites. Et si l'on regarde l'évolution des statistiques ces dernières années, on constate que, depuis 2005, le taux de CRPC ne cesse d'augmenter : on est passé de 19 000 affaires en 2005 à 53 000 en 2008, pour atteindre aujourd'hui plus de 65 000 affaires.

Ces chiffres s'expliquent notamment par le fait que, fort de son succès, la CRPC a vu son champ d'application significativement étendu par la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, dont j'étais le rapporteur, et qui l'a rendue applicable à tous les délits.

Telle que conçue et voulue par le législateur, rappelons que la CRPC a deux objectifs : premièrement, alléger les audiences correctionnelles des affaires simples dans lesquelles les auteurs reconnaissent les faits et, ce faisant, diminuer les délais de jugement des juridictions répressives ; deuxièmement, conduire au prononcé de peines plus efficaces, car une peine acceptée par l'auteur des faits ayant préalablement reconnu sa culpabilité sera souvent mieux exécutée.

Cependant, cette procédure, bien que son champ d'application ait été largement élargi par la loi du 13 décembre 2011, n'est pas utilisée à l'excès par nos juridictions. Ces dernières ont su lui trouver un usage adapté selon les circonstances et le type de délits observés dans la circonscription ; au quotidien, elle est largement utilisée pour traiter, notamment, le contentieux routier : 58 % de ce type de contentieux fait en effet l'objet d'une CRPC. Conduite sous l'emprise d'un état alcoolique, conduite sans permis, sans assurance ou en récidive d'un très grand excès de vitesse : il s'agit de faits pour lesquels la culpabilité est rarement contestée, qui ne

causent normalement pas de victime et qui correspondent à un contentieux de masse, et donc d'une cible privilégiée pour le « plaider-coupable ».

Aujourd'hui, l'usage de cette procédure est devenu indispensable dans nos tribunaux correctionnels, et il est crucial de préserver l'efficacité de ce mode de poursuites qui contribue à désengorger les juridictions, tout en apportant une réponse pénale effective et relativement rapide à des faits bien réels.

Nous saluons donc les modifications proposées par M. le rapporteur, notamment en ce qui concerne la suppression de l'article 1<sup>er</sup> qui tendait non seulement à restreindre le champ d'application de la CRPC, en limitant cette dernière aux délits punis d'une peine d'emprisonnement inférieure à trois ans, mais également à exclure les cas de récidive.

Ces exclusions auraient conduit à ne plus pouvoir traiter avec cette procédure de nombreuses affaires simples et sans grande gravité, ce qui eût été naturellement très préjudiciable.

En commission, nous avons eu un débat intéressant sur l'article 3 de la proposition de loi et la possibilité pour le juge du siège de diminuer la peine.

Ce pouvoir d'appréciation du juge qui n'aurait pu que diminuer la peine posait problème.

Le juge, avec le refus d'homologation, peut déjà faire recommencer le débat ; mais là, on lui aurait donné un nouveau pouvoir d'appréciation, qui altère l'esprit de la CRPC et me paraît compliquer les relations du procureur de la République avec le prévenu. Je suis donc en accord avec la décision de la commission des lois, qui a finalement préféré ne pas modifier le droit en vigueur sur ce point.

J'ajouterai un mot concernant la présence du procureur à l'audience d'homologation. L'intérêt pratique de la CRPC serait considérablement amoindri si le magistrat du parquet était tenu d'assister à la présentation du prévenu devant le juge chargé de l'homologation. En effet, cette présence représente une contrainte temporelle supplémentaire pour les parquetiers, qui va à l'encontre de l'objectif de désencombrement des juridictions en accélérant les procédures.

De surcroît, la présence du procureur aurait eu pour effet de susciter une discussion devant le juge du siège et de transformer celui-ci en négociateur, ce qui est à l'opposé de sa mission, laquelle consiste à homologuer ou à refuser d'homologuer, et de l'esprit de la procédure. En outre, que va pouvoir dire de plus le parquetier à cette audience, alors qu'il a déjà tout dit au prévenu lors de l'audience de cabinet ?

Là encore, le texte adopté par la commission a opportunément supprimé la présence obligatoire du procureur de la République à l'audience d'homologation.

Enfin, je salue les dispositions introduites à l'article 3 *bis*, lequel vise à permettre à la victime de faire parvenir ses observations au procureur de la République avant que celui-ci ne s'entretienne avec la personne mise en cause au cours de la première phase de la CRPC.

Actuellement, la victime, lorsqu'elle existe, n'intervient dans le cadre de la CRPC qu'au stade de l'audience d'homologation. Or ses observations pourraient, dans certains cas, permettre au procureur de mieux apprécier les faits commis par la personne mise en cause ou sa personnalité, et par conséquent de mieux adapter les peines proposées lors de l'entretien avec celle-ci.

C'est donc au regard des évolutions positives apportées à la proposition de loi par le rapporteur et la commission que nous voterons le texte. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, du groupe écologiste et du groupe socialiste, ainsi qu'au banc des commissions.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman.

**Mme Cécile Cukierman.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a introduit dans notre législation le mécanisme du « plaider-coupable » inspiré du droit américain, afin de diminuer la durée du délai de traitement des affaires correctionnelles. La gauche avait alors contesté cette procédure et s'y était opposée fermement.

De notre côté, nous avons déposé une proposition de loi tendant à la suppression de cette procédure, proposition dont l'exposé des motifs faisait valoir les nombreux griefs que nous avons à l'encontre du CRPC, lesquels figurent d'ailleurs dans l'exposé des motifs du texte dont nous discutons aujourd'hui ; le rapport en fait également état.

D'une part, il est reproché à cette procédure de laisser de trop larges pouvoirs au procureur, un magistrat dont l'indépendance est aujourd'hui plus que jamais contestée, et par ailleurs d'aller à l'encontre des grands principes de la procédure pénale, en particulier celui de la séparation de l'autorité de poursuite et de l'autorité de jugement.

D'autre part, la place donnée à l'aveu sollicité grâce à la menace d'une sanction pénale plus lourde est dénoncée. La détermination de la peine constitue une sorte de « marchandage » entre le parquet et la personne qui reconnaît sa culpabilité en présence d'un avocat, lequel n'a finalement que très peu de marge de manœuvre. En effet, ce dernier sait parfaitement que, si la peine proposée par le parquet est refusée par son client, la peine prononcée à l'issue d'un procès classique pourra être plus lourde.

Si l'article 495-8, alinéa 4, du code de procédure pénale semble constituer un rempart, dans la mesure où il prévoit que la personne ne peut renoncer à son droit d'être assistée par un avocat, on se rend cependant compte, dans la pratique, que celui-ci a souvent un rôle de faire-valoir et qu'il fait littéralement figure d'alibi, comme le dénoncent de nombreux membres de la profession.

Les avocats dénoncent également le rôle très inconfortable dans lequel ils se retrouvent, puisqu'ils ont très peu de temps pour décider d'un accord avec leurs clients.

Il est essentiel pour un avocat, lorsque son client est poursuivi pour un comportement qui ne correspond pas, en réalité, à une qualification juridique, de disposer d'un temps suffisant pour préparer un dossier solide et obtenir éventuellement une relaxe. On comprend alors l'intérêt d'un vrai procès.

Un autre intérêt du procès est qu'il a pour effet, contrairement à la procédure de CRPC, de porter à la connaissance du public les faits précis qui ont conduit au prononcé d'une peine à leur mesure. Or, vous le savez, la procédure de CRPC ne permet pas la publicité autour de la qualification juridique desdits faits. C'est d'ailleurs parfois un avantage pour certains justiciables qui ne souhaitent pas que leurs actes donnent lieu à une telle publicité.

Enfin, la CRPC crée une inégalité entre les justiciables, dans la mesure où elle a pour objet la gestion des flux des dossiers. Le recours à ladite procédure varie donc en fonction de l'engorgement des juridictions.

La commission a fait un travail sérieux et intéressant en adoptant, pour répondre à certaines de ces critiques, plusieurs amendements qui tendent à mieux encadrer le recours à cette procédure.

En particulier, afin d'atténuer la pression pesant sur la personne mise en cause, elle a adopté deux amendements.

Le premier rend caduque la convocation concomitante en audience correctionnelle lorsque la personne mise en cause s'est dûment présentée devant le procureur.

Le second supprime la possibilité de mettre en œuvre la CRPC à la suite d'un déferrement par les services enquêteurs, ce qui est intéressant, car la possibilité de proposer une CRPC même en cas de déferrement conduit à des dérives, comme celle de faire accepter par un prévenu l'exécution immédiate de sa peine alors qu'il aurait pu bénéficier d'un aménagement de peine.

En effet, en cas de déferrement, la personne poursuivie est retenue à l'issue de sa garde à vue pour être présentée au procureur de la République. Elle est donc particulièrement fragilisée par les vingt-quatre ou quarante-huit heures de garde à vue qu'elle vient de connaître, et par l'incertitude de son sort à l'issue de cette dernière.

Certes, la procédure de garde à vue a été réformée et les personnes peuvent aujourd'hui bénéficier de l'assistance d'un avocat tout au long de son déroulement. Mais nous savons tous que ces améliorations ne sont pas suffisantes pour effacer la privation de liberté pendant un ou deux jours et les conditions de cette privation, et il est à craindre que le prévenu ne reconnaisse, par lassitude, des faits qu'il n'a pas commis, ou qu'il ne soit pas en état de mesurer l'incidence de son acceptation d'une telle peine. L'interdiction d'utiliser la CRPC en cas de déferrement nous paraît donc indispensable.

Ensuite, afin de limiter les atteintes au principe de la séparation entre les fonctions de poursuite et de jugement, la commission a précisé le pouvoir du président du tribunal d'accorder ou de refuser l'homologation en inscrivant dans la loi les réserves d'interprétation faites par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 2 mars 2004. Néanmoins, cette amélioration notable n'enlèverait rien au fait que, dans cette procédure, nous assistons à un déplacement de la décision relative à la peine : celle-ci n'est plus laissée à l'appréciation du magistrat du siège, indépendant et impartial, mais est déterminée en pratique par la partie poursuivante, le ministère public.

Par ailleurs, la critique majeure qui demeure est que cette procédure, même améliorée, reste conçue comme une variable d'ajustement – je l'ai déjà dit et cela a été rappelé – de la gestion des flux, permettant au parquet d'opter pour telle ou telle procédure en fonction de l'encombrement de la juridiction. Ainsi, certains syndicats de magistrats que nous avons auditionnés déplorent le fait que l'utilisation de cette procédure ne se fait plus sur le seul critère de son adaptation à la gravité d'un fait et/ou de la personnalité de son auteur.

Dans la présentation du projet de loi de finances pour 2014, le ministère de la justice envisage même un recours accru à cette procédure et estime qu'il subsiste des leviers d'action susceptibles d'entraîner des améliorations en termes de traitement.

Mes chers collègues, nous voterons ce texte compte tenu du travail réalisé par M. le rapporteur ; je tiens néanmoins à préciser que, s'agissant de la gestion des flux au sein des juridictions, d'autres solutions doivent être envisagées, plutôt que le recours accru à cette procédure. Outre bien sûr la nécessité d'accorder plus de moyens à la justice, la mise en œuvre d'une politique de décroissance pénale par la dépenalisation de certains contentieux – une partie du contentieux routier par exemple, comme le rappelait Mme la garde des sceaux – pourrait être envisagée. La réforme pénale sera l'occasion d'étudier de manière globale ces solutions. Dans l'attente de celles-ci, nous voterons ce texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du RDSE et de l'UDI-UC, ainsi qu'au banc des commissions.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Virginie Klès.

**Mme Virginie Klès.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après avoir failli débattre de la mise à mort ou de la quasi-disparition de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, nous allons finalement discuter des modalités de cette procédure et de l'amélioration de son fonctionnement comme de sa mise en œuvre.

En effet, comme cela a été déjà rappelé plusieurs fois, la CRPC, née en 2004, avait fait l'objet de très fortes réticences – le mot est faible – et d'un *a priori* extrêmement négatif. Ces très fortes inquiétudes, ces réticences et cet *a priori* négatif, que j'aurais partagés si j'avais été élue à cette époque, tenaient essentiellement, pour l'ensemble de la gauche, aux risques de déséquilibres entre les différents principes fondamentaux qui guident notre justice.

En effet, il semblait aux élus de gauche, tout d'abord, qu'il y avait une contradiction formelle entre, d'une part, le fait de comparaître en ayant reconnu sa culpabilité et, d'autre part, la présomption d'innocence. Il y avait là aussi, peut-être, une mise à mal du débat contradictoire, avec une concentration des pouvoirs et des décisions entre les mains du parquet, à la fois autorité de poursuite, autorité d'enquête et autorité de jugement. Il y avait en outre un risque de pression forte ou d'extorsion des aveux en poussant les prévenus vers cette CRPC, sans parler de cette crainte de la soustraction du débat à la publicité, au jugement public par le biais d'accords obtenus dans le bureau du procureur.

Toutes ces réserves et ces difficultés ont été de nouveau abordées aujourd'hui, et je ne vais donc pas revenir inutilement dessus.

L'idée initiale était de restreindre très fortement l'utilisation de cette procédure.

Avec un sens de l'écoute et de la mesure auquel je tiens à rendre hommage ici, M. le rapporteur et les auteurs de la proposition de loi eux-mêmes ont entendu les professionnels de la justice et ont pris en compte ce qui s'était réellement passé dans la mise en place de cette procédure : la sagesse de la justice et des professionnels de la justice a permis une utilisation parfaitement mesurée et raisonnable, ainsi qu'un fonctionnement tout à fait efficace de cette procédure, très loin des craintes initialement rapportées.

M. le rapporteur a donc changé son fusil d'épaule – là encore, je lui rends hommage pour avoir su le faire avec modération et efficacité – pour nous proposer finalement des amendements ne remettant pas en cause la procédure elle-même. Au contraire, ils contribuent, d'une part, à inscrire dans la loi le bon fonctionnement et l'utilisation judicieuse de cette procédure, et, d'autre part, à améliorer encore cette dernière par petites touches, de façon à ne pas mettre à mal l'équilibre aujourd'hui atteint.

En effet, 65 000 mesures liées à la procédure de la CRPC sont prises par an – ce n'est pas négligeable – et, selon les années, de 10 à 15 % seulement des décisions du parquet ne sont pas homologuées par le juge du siège.

Le champ d'application de la procédure, alors que l'on avait pensé le restreindre très sérieusement, ne changera finalement pas, car, de fait, cette procédure s'applique aujourd'hui à un contentieux de masse, à un contentieux dans lequel la culpabilité ne dépend pas des aveux, mais est objectivée par des faits matériels ; cela a déjà été rappelé plusieurs fois.

La peine encourue ne changera pas non plus, et là je voudrais souligner – cela a fait un peu débat au sein de la commission – que, si le *quantum* de peine encourue ne sera finalement pas modifié, restant bien à cinq ans et non à trois ans comme cela avait été initialement proposé, c'est sans doute dû à l'incohérence de notre échelle des peines figurant dans le code pénal, échelle qu'il faut très certainement revoir. Cette incohérence de l'échelle des peines est due à l'accumulation de lois sécuritaires et de lois « tout répressif » adoptées ces dernières années. Il y a donc là très certainement un travail de toilettage à faire...

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Plus qu'un simple toilettage, il faut tout revoir !

**Mme Virginie Klès.** En attendant, le maintien tant du *quantum* de peine initialement prévu pour la CRPC que de certaines exclusions, notamment liées aux violences, aux atteintes à la personne, délits qui ne doivent pas faire l'objet d'une CRPC,...

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Absolument !

**Mme Virginie Klès.** ... est sans doute la meilleure solution. Les droits de la défense ont malgré tout été revus et améliorés dans le texte dont nous débattons aujourd'hui.

Ainsi, le texte exclut le recours à la CRPC après un déferrement ; par ailleurs, grâce à M. le rapporteur, la présence d'un avocat est prévue lors de l'audience devant le procureur, et des délais sont instaurés entre la proposition de peine faite par le procureur et l'acceptation de ladite peine par le prévenu, lequel a donc le temps et la possibilité de s'entretenir avec son avocat, hors présence du procureur, pour accepter ou non la peine proposée.

La pression mise éventuellement sur les prévenus est allégée par les modalités originales de convocation devant le tribunal correctionnel, et par la caducité de ces convocations sur le simple fait de se présenter à la CRPC, sans impliquer pour autant une acceptation de la peine : c'est aussi extrêmement intéressant.

En outre, on constate – et c'est un élément qui n'avait pas été anticipé – que ce dialogue direct du prévenu et du procureur en présence de l'avocat permet sans doute au prévenu de mieux comprendre et de mieux accepter la peine qui lui est proposée.

En revanche, monsieur le ministre, le fait d'inscrire une proposition de peine au greffe avant même d'avoir rencontré le prévenu ne va pas, à mon avis, dans le sens du dialogue, de l'acceptation de la peine et de l'écoute mutuelle et réciproque des arguments des uns et des autres. Si la peine est déjà inscrite au greffe, je crains un amoindrissement de l'effet bénéfique du dialogue et de l'incitation à venir à la CRPC; d'entrée de jeu, le prévenu aura l'impression que la peine qui lui est proposée n'est pas en rapport avec les faits.

Les droits de la victime n'ont pas été oubliés. Sans la faire participer à la peine, la victime est-elle mieux prise en compte, puisqu'elle a la possibilité de s'exprimer auprès du procureur en amont de ce dialogue entre le prévenu et le procureur.

La possibilité pour le juge du siège de diminuer d'un tiers la peine proposée par le procureur a fait l'objet d'un débat riche et intéressant au sein de la commission. Fallait-il permettre au juge du siège de diminuer la peine proposée par le procureur s'il avait l'impression que cette dernière allait un peu au-delà de ce qui était mérité par le prévenu? Fallait-il risquer de modifier cet équilibre, en état stable aujourd'hui, en prévoyant simplement que le juge du siège, s'il considère que la peine n'est pas la bonne, n'homologue pas la transaction? Fallait-il créer un déséquilibre en disant que l'on procède différemment selon que c'est plus ou que c'est moins?

Après un long débat, la commission n'a finalement pas jugé utile, ou a jugé risqué, voire dangereux, de toucher à cet équilibre, et n'a donc pas retenu la proposition du rapporteur, qui présentait pourtant un intérêt certain. Peut-être y reviendra-t-on plus tard, après réflexion, sachant que, en tout état de cause, aujourd'hui, le jugement rendu en correctionnelle après un échec de la CRPC est en général inférieur. L'équilibre actuel n'est donc pas forcément mauvais; et il est peut-être délicat d'y toucher alors que l'on modifie déjà d'autres points de cette CRPC.

En conclusion, l'esprit final d'étude et de débat de cette proposition de loi est très différent de celui qui prévalait à l'origine. Je tiens à rendre hommage tant aux auteurs du texte qu'au rapporteur d'avoir su entendre tout ce qui s'est dit sur le terrain, et d'avoir su convaincre tous ceux d'entre nous qui étaient *a priori* vent debout contre la CRPC: c'est en définitive une bonne mesure, une procédure efficace qui a toute son utilité dans notre arsenal juridique.

Pour l'ensemble de toutes ces raisons, mon groupe soutiendra la proposition de M. le rapporteur et de la commission. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi qu'au banc des commissions.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, M. le rapporteur a profondément modifié le texte dont il a la responsabilité, alors même qu'il en était l'un des signataires, en plaçant de côté les idéologies pour retrouver la réalité. Son revirement m'a convaincue...

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Ce n'est pas un revirement. Sa pensée s'est approfondie.

**Mme Hélène Lipietz.** ... et j'ai eu le plaisir de convaincre mon groupe.

Ce n'était pas évident, tant la CRPC nous paraissait totalement contraire à l'esprit même du droit pénal français. Comme nombre d'entre vous, mes chers collègues, les écolo-

gistes étaient en effet très critiques, voire violemment opposés à cette procédure dérogatoire du droit commun au nom barbare de « comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité », et au charmant diminutif de « CRPC ».

Il suffit de lire l'exposé initial des motifs de cette proposition de loi pour se rendre compte de la virulence des critiques que l'on peut formuler. Je n'y reviendrai pas, cela a déjà été dit: rupture d'égalité, condamnation d'innocents, etc.

On entend encore trop souvent que la CRPC est une imitation du « plaider coupable » américain. Elle permettrait une négociation avec le procureur, et des innocents seraient prêts à se reconnaître coupables afin de limiter la peine que pourrait leur infliger un juge qui serait aveugle.

C'est totalement faux! La peine doit être écrite avant la présentation du prévenu devant le procureur.

Le prévenu peut évidemment refuser la CRPC, et cette décision ne doit pas lui porter préjudice lors de sa comparution devant le juge. Nous reviendrons sur ce point lors de l'examen de l'un de mes amendements. Il faut absolument veiller à ce que cette volonté du législateur figure dans les textes: refuser la CRPC ne doit entraîner aucun préjudice.

Audition après audition, M. le rapporteur s'est aperçu que les défauts juridiques, voire idéologiques, inhérents à ce mécanisme avaient en bonne partie été corrigés par l'intelligence de nos magistrats. Comme nous avons fait confiance à l'intelligence des territoires lors de nos débats sur les métropoles, nous allons pouvoir reconnaître aujourd'hui l'intelligence de nos magistrats, si tant est que nous l'ayons jamais mise en doute.

Le texte qui nous est soumis aujourd'hui, tel qu'il est issu des travaux de la commission, corrige quelques défauts du mécanisme de la CRPC pour renforcer la liberté de choix du prévenu. Il entérine la double convocation, devant le procureur et devant le tribunal correctionnel, à la fois du point de vue matériel et dans le temps. Cela permettra d'éviter de rallonger inutilement la procédure au cas où la CRPC échouerait. Le texte prévoit aussi la présence accrue de l'avocat et l'information du prévenu sur le droit de dire « non ».

La question la plus intéressante sur laquelle nous avons eu à nous pencher est celle de la place des victimes dans la procédure.

Ce texte ne me semble pas le meilleur véhicule pour révolutionner la place des victimes dans notre code de procédure pénale. Dans notre procédure pénale, c'est l'État, et non pas les victimes, qui mène le procès, et ce au nom du peuple français dans son entier. Toute une philosophie sous-tend ce dispositif: l'État s'interpose entre les citoyens pour éviter qu'ils ne se fassent justice eux-mêmes. De plus, en cas d'infraction pénale, c'est le tissu social dans son entier qui est touché, et non simplement les victimes directes.

Ce point de vue est ancien. Je rappelle que la loi du talion, édictée par Moïse, était une tentative pour encadrer et borner la vengeance privée. À défaut d'interdire cette dernière, la réponse doit être proportionnée: pour un œil, un œil; pour une dent, une dent. Aujourd'hui, on pourrait la traduire ainsi: pour telle infraction, une peine de prison de telle durée. En soulignant cela, je pense aux victimes, notamment à toutes celles que j'ai accompagnées du mieux que j'ai pu dans leur douleur comme avocate. Leur douleur doit être

entendue et leur place doit être reconnue, comme nous le propose le rapport de MM. Béchu et Kaltenbach, *Pour une meilleure indemnisation des victimes d'infractions pénales*.

Cependant, si nous devons réformer la place des victimes dans notre droit, nous devons le faire dans une loi dédiée. En effet, le sujet est trop important pour être glissé par petites touches dans différents textes. En outre, cela risquerait de produire des distorsions dans les droits des victimes, alors que leurs douleurs sont semblables. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi qu'au banc des commissions.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Monsieur le ministre, je suis très heureux de vous voir parmi nous ce matin, et j'ai eu comme toujours grand plaisir à vous entendre. J'ai l'impression toutefois que vous n'étiez pas du tout sur cette ligne lors des débats sur la loi de 2004. (*M. le ministre délégué acquiesce.*)

C'est bien la preuve que l'on peut évoluer. C'est le cas de certains d'entre nous qui ont participé par le passé à des débats sur le sujet. J'avais alors été impressionné par les diatribes extrêmement violentes contre la CRPC, qui allait nous livrer à l'abominable système américain ; je reconnais que celui-ci est abominable et qu'il ne faudrait pas qu'il remplace le système français ; mais tel n'est pas le cas.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à lire l'exposé des motifs de cette proposition de loi, qui recèle quelques contradictions, il y aurait lieu, sinon de supprimer la réforme de la CRPC, dont les auteurs de ce texte reconnaissent cependant l'utilité, tout du moins d'en limiter l'utilisation et d'en modifier substantiellement la procédure.

Bien entendu, la dénonciation du système anglo-saxon, contraire à nos principes de droit et de procédures pénaux, dont la CRPC serait une pâle copie, ne tient guère. Comme je viens de le souligner, personne ne souhaite ici instaurer la procédure du *plea bargaining* américain. D'ailleurs, monsieur le ministre, vous avez remarqué que l'on notait une évolution de tous les pays européens vers une procédure comparable, et ce sous le contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme.

La loi du 9 mars 2004, comme tous les textes modificatifs de 2009 à 2011, a été soumise au Conseil constitutionnel. Elle n'a pas été censurée, bien qu'il nous faille être attentifs aux réserves d'interprétation qui figurent dans les décisions du Conseil. C'est peut-être l'occasion d'apporter un certain nombre de précisions.

L'hostilité de certaines organisations professionnelles de magistrats – il serait plus juste de dire la totalité ! – lors de l'élaboration de la loi de 2004 semble, à la lumière des auditions conduites par M. le rapporteur, démontrer l'utilité et la pertinence de cette procédure, employée par les parquets avec mesure, comme étant très adaptée à certaines catégories de contentieux pénal.

Même la loi du 13 décembre 2011, qui suivait les recommandations du rapport Guinchard, a étendu la CRPC à tous les délits, sous réserve de ceux qui sont visés aux articles 222-9 à 222-31-2 du code pénal punis d'une peine de plus de cinq ans d'emprisonnement. Cette restriction a d'ailleurs été apportée grâce à l'adoption d'un amendement d'Yves Détraigne et ne pose pas de problème particulier. Vous avez bien démontré que l'élément le plus important est la nature du contentieux, et non le *quantum* de la peine.

En outre, madame Klès, pour avoir participé, comme M. Alain Vidalies d'ailleurs alors qu'il était député, à l'ensemble de la réforme du code pénal, je précise que nous avons veillé à peser au trebuchet le *quantum* des peines. Le code pénal, lorsqu'il avait été adopté définitivement, était cohérent !

**Mme Virginie Klès.** Tout à fait !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Telle avait été notre ambition. Depuis, non pas tous les gouvernements, mais toutes les assemblées ont décidé qu'il fallait être plus répressif. En effet, non seulement nous n'avons jamais baissé le *quantum* des peines, mais nous avons toujours rendu plus répressif l'arsenal à notre disposition, si bien que cela n'a plus aucun sens. Un jour, il faudra sans doute faire un peu le ménage. (*Mme Hélène Lipietz acquiesce.*)

**M. Jean-Pierre Sueur,** président de la commission des lois. Un grand ménage !

**M. Jean-Jacques Hyest.** J'ignore le nombre exact de délits, mais on en compte sans doute plusieurs milliers : environnement, etc.

**M. Pierre-Yves Collombat,** rapporteur. Environ 10 000 !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Or on s'aperçoit que les tribunaux n'en utilisent que 300 ou 400. Là encore, on peut s'interroger sur l'efficacité du droit pénal, mais c'est une autre question.

L'examen de la proposition de loi est néanmoins l'occasion – et c'est heureux – de faire le bilan d'application de la CRPC. Après tout, cela fait dix ans que la loi a été adoptée. Nous constatons qu'elle est très utilisée et représente environ 15 % des poursuites à partir de 2009, avec un taux d'homologation d'environ 12 % par le tribunal correctionnel. Je relève également, à la suite de nombreux intervenants, que le contentieux routier, pour lequel cette procédure est particulièrement adaptée, en constitue presque 60 % des procédures mises en œuvre.

Si l'on examine le taux d'échec de la CRPC, et bien que le ministère de la justice ait abandonné l'évaluation de ce dispositif depuis 2009 – comme je suis bienveillant, je précise que c'est sans doute en raison de son évolution positive ; il faut y voir la preuve que cet outil fonctionne –, il faut reconnaître qu'il est faible : les CRPC non homologuées ne représentent que 12 %. Encore faut-il indiquer que le refus d'homologation par le tribunal de grande instance ne concerne qu'un peu moins de 3 % des dossiers, le reste étant soit la non-comparution du prévenu, soit le refus de la peine par le prévenu.

Comme le rappelle le rapport de notre excellent collègue Pierre-Yves Collombat, la procédure de CRPC est entourée de garanties sérieuses tant sur le plan procédural que sur le fond, au rang desquelles figure la présence obligatoire de l'avocat, l'exclusion du champ de cette procédure de certains délits portant une atteinte sérieuse aux intérêts de la société et des victimes.

La publicité de l'audience d'homologation et l'examen réel par le président du tribunal de grande instance des éléments du dossier sont autant de garanties de l'équité du procès. C'est d'ailleurs ce qu'a souligné le Conseil constitutionnel.

Pour toutes ces raisons qui militent en faveur du maintien de la CRPC, il eut été envisageable de déposer une motion tendant à poser la question préalable. Nous en avons eu l'intention, mais cela aurait été dommage, car cela nous aurait empêchés de débattre. En effet, il ne nous paraît pas souhaitable de restreindre le champ d'application de la CRPC, ni de limiter la peine proposée, ni de permettre

une modification par le tribunal de grande instance de la proposition du procureur, qui n'a pas à être tenu d'assister à l'audience. Si la CRPC est refusée, il reprend le dossier.

En revanche – et c'est le sens du texte issu des travaux de la commission des lois –, il y a sans doute lieu, bien que ces règles soient déjà appliquées, d'inscrire dans le droit positif les réserves d'interprétation du Conseil Constitutionnel, notamment à l'égard des victimes.

Les autres dispositions qui correspondent à la pratique des parquets n'ont sans doute pas d'incidence réelle sur l'utilisation de la CRPC, mais demanderaient à notre avis à être approfondies. Par ailleurs, nous soutenons la disposition qui vise à permettre à la victime de faire parvenir ses observations au parquet dès les premiers stades de la procédure.

Nous n'aurions pas voté le texte initial de nos collègues, mais nous ne ferons pas obstacle aux modifications raisonnables qui ont été apportées par la commission des lois à cette procédure de la CRPC, qui permet en définitive à la justice d'être plus efficace. Vous avez raison, monsieur le ministre, cette efficacité n'est pas uniquement comptable; mais il faut souligner que cette nouvelle procédure accélère le cours de la justice. Après tout, un procès équitable, c'est aussi un procès qui ne dure pas trop longtemps. C'est également l'un des moyens de résoudre un certain nombre de conflits.

On parle beaucoup du statut du parquet. Il existe une solution simple: si l'on veut éviter des problèmes avec la Cour européenne des droits de l'homme, notamment des problèmes d'interprétation, il suffit de scinder le projet de loi que vous nous aviez proposé et de ne plus parler du Conseil supérieur de la magistrature. (*Mme Cécile Cukierman s'exclame.*)

Vous savez très bien que beaucoup d'entre nous ont déjà voté à plusieurs reprises pour que, s'agissant des nominations des magistrats du parquet, l'avis du Conseil supérieur de la magistrature soit conforme. Cette disposition pourrait faire l'objet d'un large consensus du Parlement. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC. – M. le président de la commission des lois applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard.

**M. Jacques Mézard.** Monsieur le ministre, permettez-moi tout d'abord de vous remercier pour votre présence. Nous avons toujours plaisir à dialoguer avec le ministre chargé des relations avec le Parlement. Néanmoins, une fois de plus, je constate que, quel que soit notre plaisir de vous voir siéger au banc du Gouvernement, aucun ministre directement en charge des dossiers n'est là pour discuter avec le groupe du RDSE.

Pour le débat qui aura lieu tout à l'heure, on nous a répondu que nous avions averti trop tard. En ce qui concerne cette proposition de loi, en revanche, cela fait plusieurs mois qu'elle est inscrite à l'ordre du jour de nos travaux.

Mais nous avons pris l'habitude de cette absence de considération envers notre groupe.

Plusieurs orateurs sont déjà intervenus ce matin sur la CRPC, et nous constatons que certains d'entre eux n'ont pas changé d'avis depuis dix ans.

Notre collègue Jean-Jacques Hiest vient d'illustrer cette position. Mes convictions, opposées aux siennes, sont également restées inchangées depuis dix ans, car je maintiens, à

titre personnel, un certain nombre de réserves sur cette procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Je note d'ailleurs, monsieur le ministre, que sur le dossier de la CRPC, comme hier sur celui du non-cumul, vous faites partie des nouveaux convertis...

Si cette procédure pose certaines difficultés, elle présente des avantages que nous ne méconnaissons pas, en particulier la rapidité dans le traitement des dossiers. Les données chiffrées que vous avez fournies, monsieur le ministre, sont intéressantes, car elles montrent que cette procédure permet d'« évacuer » – le mot n'est peut-être pas très beau, mais il correspond à la volonté du ministère – le maximum de dossiers, en allant trois, quatre ou cinq fois plus vite.

Dès lors, pourquoi exprimons-nous depuis longtemps des réserves sur la CRPC?

Je ferai tout d'abord observer que nous sommes un pays de droit romain. Or, depuis de nombreuses années, on nous explique que le droit anglo-saxon a des vertus uniques en matière de respect des droits de la défense, et dans bien d'autres domaines encore. D'ailleurs, depuis l'entrée de la Grande-Bretagne dans l'Union européenne, nous constatons que le poids de la procédure anglo-saxonne à l'échelon européen est de plus en plus lourd, ce qui constitue un réel problème. Non pas qu'il ne faille pas s'intéresser à ce qui se fait ailleurs, mais notre tradition juridique et celle des pays anglo-saxons sont très différentes.

Ce qui nous inquiète dans la CRPC, monsieur le ministre, c'est la distribution de la peine.

**Mme Cécile Cukierman.** C'est clair!

**M. Jacques Mézard.** Je caricature un peu – comme à mon habitude, direz-vous, donc je vais au-devant de vos critiques –, mais les justiciables ont bien compris le problème. En bref, on vous dit: « Monsieur, vous avez commis tel délit. Vous le reconnaissez. Si vous acceptez la CRPC, cela se passera bien. Sinon, vous irez à l'audience et votre peine risque d'être beaucoup plus lourde. » Telle est la réalité, je l'ai vécue comme professionnel. Il faut donc prendre garde à cette dérive.

Certes, la plupart des professionnels, des syndicats et des auxiliaires de justice affirment que, sur le terrain, cette procédure fonctionne plutôt bien, parce que ne sont dirigés vers la CRPC que des dossiers posant peu de problèmes. C'est certainement vrai. Voilà qui explique l'excellent travail réalisé par notre rapporteur pour rogner les ailes à ma proposition de loi (*Sourires.*), à juste titre du reste, car l'efficacité est toujours une chose appréciable.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Le RDSE est pluraliste!

**M. Jacques Mézard.** Tout à fait, monsieur le président de la commission. C'est ce qui le distingue d'autres groupes, que je ne nommerai pas! (*Nouveaux sourires.*)

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Non, nous ne les nommerons pas!

**M. Jacques Mézard.** Cela étant, il suffit qu'apparaisse une volonté politique d'utiliser différemment la CRPC pour que cette dernière constitue un véritable danger pour le respect des droits de la défense. Ce n'est pas le cas aujourd'hui; dont acte. Cela n'a pas non plus été le cas hier; dont acte égale-

ment. Au reste, la plupart de nos magistrats sont démocrates et respectueux des lois de la République et des droits de la défense.

Néanmoins, avec l'accumulation des dossiers, la volonté de les évacuer au plus vite est de plus en plus forte. Ce type de procédure présente donc un risque, c'est une réalité. En outre, Jean-Jacques Hiest et d'autres l'ont mentionné, se pose évidemment le problème des droits de la défense, auquel on ne peut pas être sourd. Pour notre part, nous considérons que l'évolution de ce type de procédure peut être dangereuse, et on ne peut pas ne pas parler de la question de l'échelle des peines.

Cela pose un véritable problème aujourd'hui, car, eu égard aux faits commis, mais aussi à l'évolution de la société, nos concitoyens ne peuvent pas comprendre la nature des peines prononcées et les différences qui existent entre elles. Quand un avocat explique à son client que, pour telle infraction, il risque sept ans ou dix ans de prison – c'est vrai, c'est inscrit dans le Code pénal –, il nous répond que le système est complètement fou ! C'est ce que les avocats entendent tous.

En revanche, certaines infractions ont connu des évolutions dans le sens contraire. Comme d'autres avant moi, monsieur le ministre, je constate que, depuis quelques d'années, il existe une volonté d'écarter des audiences un certain nombre d'infractions économiques. Pour certaines d'entre elles, cela se comprend parfaitement, mais pour d'autres, je ne pense pas que cette évolution ait constitué un progrès pour la démocratie.

Je tenais donc à dire que nous sommes nous tout à fait dans la continuité de nos convictions profondes et que nous acceptons bien volontiers le travail accompli par la commission et son rapporteur, parce qu'il constitue un progrès.

Je me doute que, avec les textes qui sont annoncés en matière de droit pénal, tous ces sujets seront revus à l'aune des grands projets de Mme le garde des sceaux... Nous aurons donc l'occasion d'en débattre de nouveau et de faire connaître à cette dernière, si nous la voyons au Sénat, la position de notre groupe. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, ainsi que sur certaines travées du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Kaltenbach.

**M. Philippe Kaltenbach.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité est une procédure qui, lors de son introduction dans notre droit en 2004, soulevait beaucoup de doutes et d'interrogations, voire d'oppositions, qui ont parfois été vives.

Ces doutes émanaient aussi bien des magistrats et des avocats que de nombreux parlementaires. En effet, dans l'esprit de bien des personnes, cette procédure s'éloignait fortement de la conception qui est la nôtre d'un procès pénal équitable.

Néanmoins, au gré des différentes modifications législatives et, surtout, de la pratique des magistrats, force est de reconnaître que cette procédure a finalement convaincu très largement. Ce n'est pas encore entièrement le cas de notre collègue Jacques Mézard, semble-t-il, mais beaucoup ont su faire évoluer leur position.

Il est vrai que la CRPC s'est révélée utile pour juger les nombreux contentieux où la culpabilité du prévenu ne saurait souffrir de contestation, dans la mesure où il la reconnaît d'emblée lui-même. Les chiffres sont connus : la

CRPC représente désormais plus d'un contentieux sur dix au pénal. En 2012, cela correspondait à un volume de 65 000 affaires. Le rôle qui lui a été confié afin de permettre un désengorgement des juridictions semble donc relativement réussi.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui introduit de nouveaux aménagements. En la déposant, notre collègue Jacques Mézard et son groupe ont remis cette procédure sur le devant de la scène parlementaire et nous ont permis d'en débattre. Je salue également M. le rapporteur, Pierre-Yves Collombat, coauteur du texte, qui, au fil des auditions, a su faire évoluer sa position.

Les modifications qui nous ont été proposées en commission ont permis de répondre aux différentes critiques sans remettre en cause l'essentiel de cette procédure de CRPC. Comme tous les orateurs l'ont souligné, nous ne pouvons qu'en être satisfaits, car il s'agit bien d'un travail d'amélioration, et non de remise en cause de la proposition de la loi.

Le rapporteur propose ainsi de mieux encadrer la CRPC. Ayant beaucoup travaillé sur la question des victimes, je me réjouis de l'amendement qu'il a proposé tendant à permettre à la victime de faire parvenir ses observations au procureur de la République avant que celui-ci ne s'entretienne avec la personne mise en cause au cours de la première phase de la CRPC.

Cette disposition, voulue par M. le rapporteur, permettra une meilleure appréciation des faits, et c'est positif. Lors de nos débats en commission, elle a été préférée à celle que je défendais avec mon collègue de l'UMP, Christophe Béchu, avec lequel j'ai écrit un récent rapport visant à mieux prendre en compte l'indemnisation des victimes d'infractions pénales. Dans les trente et une propositions que comptait ce document, nous souhaitions permettre aux victimes d'être mieux prises en compte dans toutes les procédures rapides qui ont été mises en œuvre ces dernières années.

Dans le cas de la CRPC, l'amendement que je vous proposerai, mes chers collègues, vise à permettre à la victime, si elle le demande, d'être entendue par le procureur de la République.

J'ai été surpris de l'interprétation tout à fait caricaturale de cet amendement qui a été faite par notre collègue Hélène Lipietz. Il ne s'agit en aucun cas de revenir à je ne sais quelle loi du talion ! Au cours des auditions que nous avons menées, Christophe Béchu et moi-même, nous avons pu constater que les procédures rapides de jugement, si elles permettent d'accélérer les délais de traitement des affaires pénales et de désengorger les juridictions, présentaient toutefois le risque d'écarter la victime du procès pénal. Dans le cas de la CRPC, la victime n'est invitée à faire valoir ses droits qu'au moment de l'audience d'homologation.

Grâce à l'amendement de notre collègue Pierre-Yves Collombat, la victime aura donc la faculté d'écrire en amont au procureur. C'est positif, mais nous considérons que cette possibilité n'est pas suffisante. C'est pourquoi, malgré le vote défavorable en commission, j'ai redéposé l'amendement que j'avais présenté alors, afin de permettre à la victime, si elle en fait la demande, d'être entendue lors de la première phase de la procédure par le procureur de la République, avant que ce dernier ne prenne sa décision sur la ou les peines qu'il prononcera à l'encontre de l'auteur de l'infraction.

Ce n'est pas contradictoire avec la possibilité d'écrire au procureur, bien sûr, mais c'est une faculté supplémentaire qui doit être proposée aux victimes. Trop souvent, celles-ci sont affectées par les faits commis à leur rencontre, et elles éprouvent le besoin de s'exprimer. De surcroît, elles pourraient apporter des éléments que l'enquête de police n'aurait pas mis au jour. Pour toutes ces raisons, ma conviction est que la victime doit avoir toute sa place.

J'ajoute que les magistrats ne sont pas opposés à l'ouverture aux victimes de ce droit à être entendues et que, vu le type d'affaires traitées en CRPC, on peut prévoir que son exercice resterait marginal. Pourquoi donc se priver, pour quelques cas, de cette possibilité pour la victime d'être entendue, d'être reconnue et d'être considérée, voire d'apporter au procureur des éléments objectifs ?

Dans les débats qui vont suivre, nous aurons donc la possibilité d'améliorer la prise en compte de la victime dans le procès pénal. Certes, depuis trente ans, en France, beaucoup a été fait pour que la victime soit davantage considérée, reconnue et associée, mais il y a encore des progrès à faire ; en l'occurrence, nous pouvons aller plus loin que ne le propose M. le rapporteur. C'est le sens de l'amendement que je défendrai.

Quoi qu'il soit, le groupe socialiste votera le texte qui nous est proposé, car, sans remettre en question une procédure qui a montré son utilité, nous avons su faire œuvre utile en travaillant à l'améliorer. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Je remercie tous nos collègues qui sont intervenus dans ce débat. Je ne le cache pas, m'entendre dire que je suis « modéré » me remplit de joie... (*Sourires.*)

Sur le fond, je me contenterai de formuler deux remarques susceptibles d'ouvrir des champs de réflexion pour l'avenir.

Premièrement – je serai bref sur ce point, qui a déjà été amplement abordé –, il est vrai que l'échelle des peines ne permet plus vraiment de s'y retrouver. C'est pourquoi, même si l'intention était bonne, nous avons renoncé à tenter de limiter l'usage de la CRPC au moyen du *quantum* de peine, ce qui n'aurait abouti à rien.

À n'en pas douter, si la CRPC a réussi, c'est parce que son usage a été cantonné à certaines catégories de délits. Notre système s'est autorégulé, ce qui est plutôt un signe de bonne santé. Il a su faire le meilleur usage possible d'une procédure atypique, qui ne s'inscrivait pas dans sa logique profonde.

Deuxièmement, la judiciarisation de la vie sociale fait que nous sommes confrontés aujourd'hui à deux types de délits au moins : d'une part, les délits ou les crimes classiques, qui portent atteinte à ce que la pensée chinoise appelle « l'ordre du ciel », et pour lesquels les questions de culpabilité et d'intention restent décisives ; d'autre part, un ensemble de délits pour lesquels la culpabilité ne fait pas débat, notamment lorsqu'ils reposent sur un fait matériel incontestable – par exemple, si vous êtes contrôlé avec deux grammes d'alcool dans le sang, vos aveux ou vos dénégations ne changeront strictement rien à l'affaire.

N'oublions pas en effet que l'appareil judiciaire joue de plus en plus un rôle de régulateur de la vie sociale, et qu'il devient ainsi un service annexe du ministère des affaires sociales.

Ces disparités expliquent que l'on puisse à la fois vouloir continuer à utiliser la CRPC dans certains cas et penser que son extension à d'autres domaines serait une calamité. Toutefois, la frontière restant assez floue, il me semblerait utile de poursuivre la réflexion sur ce point.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué.

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Léon Blum disait que, en politique, on a le choix entre se répéter ou se contredire... (*M. le président de la commission acquiesce.*) Ce n'est pas toujours exact : on peut aussi évoluer !

Si notre débat de ce matin rappelle que l'instauration d'une procédure nouvelle soulève légitimement des questions de principe, il montre aussi que ces questions peuvent rester pertinentes après plusieurs années de pratique, comme l'a rappelé M. Jacques Mézard. Toutefois, on voit aussi que, parallèlement, une forme de réalisme judiciaire s'est imposée.

Pour ma part, il ne me semble nullement contradictoire de rester vigilants sur les principes – c'est le devoir des parlementaires et du Gouvernement – et de constater dans le même temps les apports de cette procédure, qui, pour l'instant, a été plutôt bien utilisée, notamment grâce aux politiques mises en œuvre par les parquets.

Si les objections qui avaient été soulevées à l'origine par les uns et les autres n'ont pas été confirmées par les faits, il n'en demeure pas moins que le même texte, placé entre des mains mal intentionnées, pourrait conduire à des résultats très différents. Toutefois, le droit ne peut pas être formulé seulement pour assurer une protection contre d'éventuelles intentions malveillantes ! Au final, il me semble que ce débat est légitime et qu'il honore plutôt notre démocratie, que ce soit lors de la création de cette procédure ou aujourd'hui.

Je voudrais ensuite rassurer Jacques Mézard sur la présence de Mme la garde des sceaux au Sénat. Si j'en crois son agenda des derniers jours, c'est plutôt l'overdose que vous risquez ! (*Sourires.*) En effet, Mme Taubira a passé à la Haute Assemblée son lundi pour débattre de la géolocalisation et son mardi pour parler du contrôleur général des lieux de privation de liberté et de la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Enfin, elle sera présente parmi vous ce jeudi après-midi, mesdames, messieurs les sénateurs.

En réalité, ce texte devait être examiné à l'occasion d'une autre séance, à laquelle Mme la garde des sceaux ne pouvait absolument pas assister en raison d'un impératif extérieur. J'avais donc été chargé de représenter le Gouvernement, et nous avons préparé ce texte ensemble. Sa date d'examen ayant finalement été modifiée, et faute pour Mme Taubira de disposer d'un ministre délégué, nous en sommes restés à l'organisation qui avait été initialement prévue.

Ne voyez dans cette absence aucun ostracisme à l'égard du Sénat, monsieur Mézard. D'ailleurs, compte tenu de l'ordre du jour prévisible des travaux parlementaires, qui a déjà été assez largement exposé en conférence des présidents, vous aurez de nombreuses occasions de revoir Mme la garde des sceaux, en particulier à partir du mois d'avril prochain.

Sur le fond, le Gouvernement et la garde des sceaux se félicitent du travail de la commission, dont M. Hyst a fourni une bonne synthèse. Il subsiste une divergence d'appréciation importante sur l'amendement n° 12 du Gouvernement, qui vise à communiquer la proposition de peine à la personne concernée au moins dix jours avant sa comparution. Je précise que cette question ne concerne pas seulement le

rapport entre la proposition de peine et la personne ayant reconnu sa culpabilité ; elle implique aussi les victimes, dont on a voulu qu'elles soient présentes dans la CRPC comme elles le sont dans l'ensemble des procédures pénales.

Nous discuterons de cette différence d'appréciation lors de l'examen des amendements. Le Gouvernement entend se situer à l'intérieur du cadre juridique qui a été rappelé ce matin, c'est-à-dire respecter les principes historiques et les décisions du Conseil constitutionnel, mais aussi prendre en compte la pratique et l'évolution positive des opinions à l'égard de la CRPC.

Si les craintes initiales ne se sont pas réalisées, rien ne dit qu'elles ne se réaliseront jamais. On peut toutefois compter sur la vigilance du contrôle parlementaire, qui peut d'ores et déjà s'exercer sur la base des chiffres que l'on vous a communiqués. Quelles infractions sont concernées ? Comment cette procédure est-elle mise en œuvre ? Ces sujets sont importants.

La question de la répartition géographique de l'usage de la CRPC mérite également d'être étudiée attentivement. En effet, en matière de droit et de procédure pénale, ce ne peut pas être – passez-moi l'expression, mesdames, messieurs les sénateurs – au petit bonheur la chance. Les chiffres dont nous disposons, s'ils montrent des disparités que l'on ne saurait nier, ne sont pas non plus alarmants. La vigilance doit toutefois rester permanente afin de préserver cet acquis.

Cette procédure constitue aussi un progrès en termes de management de la justice. Il serait hypocrite de prétendre que ce point est totalement absent de nos préoccupations. Nous essayons de réaliser des efforts de maîtrise des dépenses en ce qui concerne le fonctionnement de la justice, mais aussi d'améliorer la rapidité de celle-ci, comme certains d'entre vous l'ont souligné. En effet, la longueur des débats et des procédures est l'une des spécificités de notre système judiciaire, et les justiciables eux-mêmes souhaitent bien souvent des décisions plus rapides.

M. Jacques Mézard soulignait qu'il était facile de convaincre une personne de choisir cette procédure. C'est une réalité que plusieurs d'entre nous ont vécue – j'ai, en effet, comme certains parmi vous, exercé la profession d'avocat. Néanmoins, on a pu voir aussi que les réactions des personnes concernées étaient différentes, de même que leurs motivations.

Vient aussi un moment où il faut sanctionner, et il est alors préférable que la sanction ne tourne pas à l'opprobre public. À cet égard, la CRPC permet aussi, dans certains contextes, une forme d'humanité. Dans la pratique, elle est donc vécue non pas comme une échappatoire, mais comme une réponse juste à une situation pénale donnée, l'essentiel restant tout de même la reconnaissance de culpabilité, dont le cadre juridique a été imposé par la pratique. Aujourd'hui, en faisant le bilan de cette procédure et en voulant encore améliorer son cadre juridique, vous en consacrez, d'une certaine façon, l'existence dans notre périmètre institutionnel.

Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, le Gouvernement est favorable à ce texte, et il souhaite même aller plus loin que la commission avec l'amendement que je présenterai dans un instant sur le délai de dix jours.

Nous sommes attachés à cette proposition de loi et à sa vie parlementaire future. Elle fera donc partie des textes qui seront réinscrits à l'ordre du jour, soit sur l'initiative du

groupe qui en est à l'origine, soit sur celle du Gouvernement. Nous sommes parties prenantes à la discussion et souhaitons parvenir à un texte qui soit conforme à la volonté conjointe du Sénat, de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

**M. le président.** La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

### Article 1<sup>er</sup> (Supprimé)

### Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)

À l'article 495-7 du code de procédure pénale, les mots : « ou déférée devant lui en application de l'article 393 du présent code » sont supprimés.

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup> bis.

(L'article 1<sup>er</sup> bis est adopté.)

### Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> bis

**M. le président.** L'amendement n° 12, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Après l'article 1<sup>er</sup> bis

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 495-7 du code de procédure pénale, il est inséré un article 495-7-1 ainsi rédigé :

« Art. 495-7-1. – La convocation établie en application de l'article précédent indique que la personne pourra, au moins dix jours avant sa comparution devant le Procureur de la République, consulter par l'intermédiaire de son avocat le dossier de la procédure, dans lequel figurera la proposition de peine envisagée. Elle précise également que la personne doit se faire assister d'un avocat et qu'elle peut à cet effet demander la désignation d'un avocat commis d'office. »

La parole est à M. le ministre délégué.

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** J'ai déjà évoqué les dispositions de cet amendement. D'aucuns se demandent comment cette proposition de peine pourrait figurer dans le dossier dès lors que nous sommes à un stade de la procédure où aucun contact direct n'a encore eu lieu entre le procureur et la personne concernée. Nous devons entendre cet argument, puisque la procédure repose sur une forme d'individualisation de la sanction.

D'autres considèrent au contraire que cette proposition permet, dès le départ, de rassurer sur le cadre dans lequel va se dérouler la rencontre avec le procureur. L'avocat peut ainsi dûment informer la personne intéressée.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai entendu vos observations sur l'état de notre droit pénal et les peines qui figurent dans notre code pénal. Celui qui reçoit cette proposition sait ce qu'il a fait, puisque c'est la raison même de sa convocation. Par conséquent, la première chose qu'il fait, *a fortiori* à l'heure d'Internet – mais c'était déjà le cas avant –, c'est de se précipiter sur le code pénal. Dans certains cas, sa première réaction à la vue de ce qu'il risque sera de rédiger immédiatement son testament ou de fuir ! Il se dira qu'il ne lui reste plus qu'à liquider ses biens...

J'ai donné un exemple tout à l'heure : dix ans de prison pour le vol d'une bouteille de Coca-Cola dès lors que celui-ci est commis à deux, c'est-à-dire en groupe. On imagine la réaction du prévenu lorsqu'il découvre le *quantum* de la peine encourue... Cela justifie qu'une proposition soit formulée en amont.

L'amendement du Gouvernement vise donc à répondre à la critique que vous formulez tous, à juste titre : il faudra bien que l'on revisite un jour le code pénal, dans la mesure où il existe aujourd'hui une rupture entre les dispositions pénales et les sanctions prononcées.

J'ai souligné également qu'il serait possible d'informer la victime ; c'est un point important. Cette dernière pourra elle aussi savoir ce qui va se passer. Cela lui permettra de ne pas se sentir écartée de cette procédure si particulière, de ne pas avoir le sentiment d'intervenir de manière trop tardive. Ce sentiment pourrait en effet expliquer une partie des échecs de la procédure.

La transparence que nous proposons sera rassurante à la fois pour le prévenu et pour son avocat. En effet, l'étape qui suit la réception de la convocation, c'est la rencontre entre le prévenu et son avocat. Je pense que la connaissance de la peine envisagée sera un plus pour l'avocat, dont le rôle est d'expliquer à une personne totalement affolée que la peine prévue par le code pénal ne correspond absolument pas à ce qu'elle risque réellement, la discussion avec le procureur s'engageant sur une autre base.

L'individualisation – vous voulez respecter ce principe, comme tout le monde – suppose que le prévenu reçoive une proposition individuelle, au lieu d'avoir le *quantum* de peine, c'est-à-dire le maximum, puisqu'il n'y a pas de minimum, pour seule information. Si aucune proposition ne lui est faite, cela crée un rapport extrêmement anxiogène à la procédure.

Le Gouvernement s'appuie également sur l'expérience. Dans certains endroits, l'information sur la peine encourue est déjà transmise verbalement par le parquet, et cela fonctionne plutôt bien. Nous ne proposons pas quelque chose de dramatique. Il s'agit d'une amélioration. Dans la mesure où il souhaite que cette proposition de loi devienne un jour notre droit positif, le Gouvernement a souhaité ouvrir ce débat d'une manière déterminée.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Monsieur le ministre, j'en suis mortifié, mais je ne peux pas émettre un avis favorable sur cet amendement.

L'argument que vous venez d'exposer vaut pour toutes les procédures, quelles qu'elles soient : la peine mentionnée dans le code pénal est toujours supérieure à celle que risque réellement le prévenu. Par conséquent, pourquoi votre critique se limite-t-elle à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ?

Je voudrais vous expliquer la logique de notre raisonnement, qui ne repose pas sur des *a priori*. Qu'on le veuille ou non, la cheville ouvrière du dispositif, c'est le procureur. Cela peut ne pas plaire, mais c'est comme ça. Nous voulons mettre le procureur dans une situation lui permettant de proposer la peine la plus adaptée et de l'individualiser le plus possible. Cela suppose qu'il ait entendu la victime au préalable : la victime ne doit pas apparaître à la fin de la procédure.

Si nous souhaitons que la victime puisse présenter ses observations d'emblée, ce n'est pas simplement pour lui faire du bien. C'est également pour donner au procureur des informations qu'il n'a peut-être pas, par exemple sur la manière dont les faits ont été commis ou – cela compte en cas de harcèlement, par exemple – sur la nature des relations entre la victime et le prévenu. Ces informations peuvent être très importantes.

Votre proposition part d'une bonne intention, mais nous craignons que le procureur ne s'engage sur une peine avant d'avoir vu le prévenu. Or il faut qu'il dispose de tous les éléments : il doit savoir à quoi ressemble le prévenu, comment il réagit, quel est son type de personnalité, etc. À défaut, on pourra légitimement reprocher à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité de s'apparenter à un marchandage : le prévenu se dira qu'il a gagné tant d'années par rapport à ce qui était prévu.

Dans cette procédure, tout tourne autour du procureur : le magistrat se contente de baliser, de s'assurer que la décision n'est pas contraire au droit. C'est la raison pour laquelle, dans un premier temps, j'étais plutôt favorable à la possibilité pour le magistrat de réduire la peine. Cependant, mes collègues m'ont convaincu que ce n'était pas une bonne idée. Il faut laisser le procureur assumer la responsabilité de ce qu'il a proposé, dans les limites de la loi, bien entendu ; c'est ici qu'intervient le magistrat.

Nous avons eu un long débat sur votre proposition, monsieur le ministre, et mes collègues m'ont convaincu. À nos yeux, il serait contre-productif que le procureur soit obligé de s'engager – par écrit, qui plus est – sans avoir tous les éléments d'information. Or la rencontre avec le prévenu constitue l'un des principaux éléments d'information.

La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Hyest, pour explication de vote.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Je suis d'accord pour que l'on indique au prévenu qu'il doit se faire assister d'un avocat. La seule chose qui me gêne dans l'amendement, c'est l'idée que le dossier de la procédure doive comporter la proposition de peine envisagée.

Je partage l'opinion de notre rapporteur. Par définition, c'est le dialogue du procureur avec l'auteur de l'infraction qui permet au premier de proposer une peine. L'enjeu, c'est la personnalisation de la peine. Or comment voulez-vous que le procureur puisse individualiser la peine s'il se contente de consulter le dossier ? Le même problème se pose en ce qui concerne l'adaptation de la peine. Le procureur peut par exemple proposer une peine de détention avec sursis, assortie de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général.

Je comprends votre intention, monsieur le ministre, mais votre dispositif priverait la procédure d'une partie de son efficacité et de sa justification. C'est pourquoi il ne me semble pas pertinent. Ou alors, il faudrait prévoir deux convocations : une première pour que le procureur indique au prévenu la date de son audition, et une seconde pour qu'il l'informe de la peine envisagée. Dans ces conditions, est-ce que la procédure aurait encore un intérêt ?

Je ne voterai pas cet amendement en l'état. Cependant, je serais prêt à le voter si M. le ministre le rectifiait en lui ôtant le membre de phrase prévoyant que le dossier de la procédure comporte la proposition de peine envisagée.

**M. le président.** La parole est à Mme Virginie Klès, pour explication de vote.

**Mme Virginie Klès.** Je ne reprendrai pas les arguments développés par notre rapporteur et par Jean-Jacques Hyst. Je voudrais toutefois souligner que consigner par écrit une proposition de peine empêcherait, me semble-t-il, de prononcer une peine plus lourde.

Or le procureur peut estimer, à l'issue de son dialogue avec le prévenu, que sa proposition initiale ne convient pas, au vu des circonstances ou de la personnalité du prévenu. L'individualisation de la peine ne consiste pas forcément à la diminuer. J'ai du mal à comprendre comment votre système pourrait fonctionner dans ce cas, monsieur le ministre.

C'est le rôle de l'avocat de rassurer le prévenu en amont de la convocation. Je partage l'interrogation de Jean-Jacques Hyst sur la nécessité ou non d'avertir le prévenu que son avocat doit intervenir ; il me semble préférable que le prévenu reçoive cette information. Il appartient à l'avocat d'expliquer à son client qu'il ne risque pas réellement la peine inscrite dans le code pénal. C'est le rôle de l'avocat, non celui du parquet.

*Quid de la victime ?* La force de l'écrit est telle que, si elle voit qu'une proposition de peine est formulée d'entrée de jeu, elle aura l'impression que le jugement a été rendu avant même qu'elle n'ait été entendue.

**M. Jean-Jacques Hyst.** Eh oui !

**Mme Virginie Klès.** On casserait ainsi toute la logique de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. C'est pourquoi je n'arriverai pas, moi non plus, à voter votre amendement, monsieur le ministre.

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Mazars, pour explication de vote.

**M. Stéphane Mazars.** Je partage l'avis de mes collègues. Il est important d'informer le prévenu qu'il doit se faire assister d'un avocat et qu'il peut à cet effet demander la désignation d'un avocat commis d'office, mais cette information figure déjà dans la convocation remise au prévenu dans le cadre d'une procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. De ce point de vue, les dispositions de l'amendement n'apportent rien de nouveau par rapport à la situation actuelle.

Quant à l'idée que les réquisitions devraient être versées au dossier et portées à la connaissance de l'avocat avant même l'audition du prévenu, je n'y souscris pas, moi non plus.

En effet, les réquisitions sont prises lors la comparution du prévenu, en présence de son avocat, dans le bureau du procureur de la République. C'est à ce moment que l'avocat peut fournir à ce dernier les éléments – sur la personnalité du prévenu, notamment – qui lui permettront d'adapter au mieux ses réquisitions. Il faut privilégier ce moment, et non demander au procureur de la République de se prononcer en amont sur la peine qu'il envisage de proposer.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué.

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** On voit bien qu'il y a deux approches sur cette question, ce qui est assez naturel. Cet amendement du Gouvernement est inspiré par la pratique actuelle et par les réactions qu'elle suscite chez un certain nombre de justiciables, ainsi que parmi les procureurs.

Néanmoins, si l'on remonte à la justification de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, on en arrive naturellement à ce qui vient d'être dit : le moment privilégié, c'est la rencontre entre le procureur et le prévenu. Je comprends donc vos réticences à l'idée que le procureur formule une proposition de peine avant cette rencontre.

Je demande à ceux qui s'opposent à cet amendement de prendre le temps d'y réfléchir. Le fait d'indiquer d'emblée au prévenu la proposition de peine envisagée apporterait un élément sécurisant dans une procédure inquiétante. Cette procédure s'en trouverait donc améliorée.

Cependant, sur le plan des principes, l'argument de la nécessaire individualisation de la peine est un argument majeur. Je reconnais qu'il est difficile pour un procureur de formuler une proposition de peine avant d'avoir eu un lien direct avec le prévenu.

Le Gouvernement a souhaité ouvrir le débat ; celui-ci n'est pas clos, mais, au vu de la force des arguments qui viennent d'être exposés, je retire cet amendement, monsieur le président.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Très bien !

**M. le président.** L'amendement n° 12 est retiré.

## Article 2

Après les mots : « mesures d'aménagement », la fin de la troisième phrase du deuxième alinéa de l'article 495-8 du code de procédure pénale est ainsi rédigée : « prévues par les articles 132-25 à 132-28 du code pénal ». – (*Adopté.*)

## Article 3

① La deuxième phrase du second alinéa de l'article 495-9 du même code est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :

② « Après avoir vérifié la réalité des faits et leur qualification juridique, ainsi que la régularité de la procédure et le caractère justifié des peines proposées par le procureur de la République au regard des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur, il peut décider d'homologuer celles-ci. Il peut refuser l'homologation s'il estime que la nature des faits, la personnalité de l'intéressé, la situation de la victime ou les intérêts de la société justifient une audience correctionnelle ordinaire, ou si les déclarations de la victime convoquée en application de l'article 495-13 apportent un éclairage nouveau sur les conditions dans lesquelles l'infraction a été commise ou sur la personnalité de son auteur. »

**M. le président.** L'amendement n° 3 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 2, première phrase

Remplacer le mot :

celles-ci

par les mots :

ces peines

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz.** Cet amendement vise à introduire une rédaction plus conforme à l'objet de l'article, qui tend à homologuer les peines.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Avis favorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Avis favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 3 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 4 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 2, seconde phrase

Supprimer le mot :

ordinaire

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz.** Il s'agit d'un amendement de coordination avec le travail effectué en commission. Comme je l'ai expliqué tout à l'heure, on ne peut pas, hélas, modifier le statut de la victime au sein de notre droit pénal, au détour d'une loi, même si j'ai vraiment conscience du problème posé par le statut de la victime.

Contrairement à ce qu'a cru comprendre M. Kaltenbach, je n'ai pas du tout voulu dire que les victimes souhaitaient l'application de la loi du talion, qui constitue pourtant une avancée, je le répète, en ce que le désir de vengeance de la victime est satisfait par la réparation équitable du préjudice qu'elle a subi. À cet égard, j'insiste sur le fait que les victimes ne sont pas toujours animées d'un esprit de vengeance ; ce qui importe pour elles, c'est plutôt la reconnaissance de leur statut de victime et la compréhension des faits qui leur sont arrivés.

Par conséquent, je propose de supprimer le mot « ordinaire », qui n'apporte pas grand-chose au présent texte.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Cet amendement ayant été longuement discuté en commission, Mme Lipietz l'a déjà rectifié. En l'espèce, il s'agit d'une modification rédactionnelle, sur laquelle la commission ne peut qu'émettre un avis favorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 4 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 3, modifié.

*(L'article 3 est adopté.)*

### Articles additionnels après l'article 3

**M. le président.** L'amendement n° 6, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Après l'article 3

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La dernière phrase du second alinéa de l'article 495-9 du code de procédure pénale est complétée par les mots : « à compter de la comparution devant le procureur ».

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz.** Cet amendement vise à préciser le droit existant, puisque, comme je l'ai indiqué dans son objet, les spécialistes du droit pénal discutent du point de départ du délai mentionné à l'article 495-9 du code de procédure pénale, qui est l'un des éléments les plus importants. Il me paraissait nécessaire de profiter de l'examen de cette proposition de loi pour régler cette question.

Par ailleurs, je souscris tout à fait au sous-amendement du Gouvernement, qui corrige une erreur matérielle affectant mon amendement, puisque le délai est prévu non par le second, mais par le premier alinéa de l'article 495-9 du code de procédure pénale.

**M. le président.** Le sous-amendement n° 13, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Amendement n° 6, alinéa 3

Remplacer les mots :

dernière phrase du second

par les mots :

seconde phrase du premier

La parole est à M. le ministre délégué.

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Ce sous-amendement a déjà été présenté par Mme Lipietz ! *(Sourires.)*

Le Gouvernement est d'accord avec l'objet initial de l'amendement n° 6, et son sous-amendement vise seulement à corriger une erreur matérielle, c'est-à-dire à indiquer que ce délai est prévu non par le second, mais par le premier alinéa de l'article 495-9 du code de procédure pénale.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** L'amendement n° 6 étant rendu encore plus excellent par la correction du Gouvernement, nous ne pouvons qu'y être favorables. *(Nouveaux sourires.)*

**Mme Cécile Cukierman.** Que d'excellence !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Le Gouvernement émet un avis favorable sur l'amendement n° 6, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 13.

**M. le président.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 13.

*(Le sous-amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 6, modifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi, après l'article 3.

L'amendement n° 1, présenté par M. Kaltenbach, est ainsi libellé :

Après l'article 3

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après la première phrase de l'article 495-13 du code de procédure pénale, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Elle est entendue, à sa demande, accompagnée le cas échéant de son avocat, par le procureur de la République avant que celui-ci ne propose à l'auteur des faits d'exécuter une ou plusieurs peines encourues. »

La parole est à M. Philippe Kaltenbach.

**M. Philippe Kaltenbach.** Cet amendement, que j'ai déjà évoqué lors de la discussion générale, vise à insérer un article additionnel après l'article 3 de la proposition de loi. Il est l'émanation de l'une des propositions du rapport d'information relatif à l'indemnisation des victimes d'infractions pénales, que j'ai rédigé avec Christophe Béchu.

En effet, lors des auditions, nous avons constaté que, bien souvent, les victimes étaient mécontentes d'être écartées des procédures rapides de jugement qui se sont développées ces dernières années.

S'agissant de la CRPC, la victime n'est invitée à faire valoir ses droits qu'au moment de l'audience de l'homologation, alors que l'essentiel a été décidé en amont, d'où l'insatisfaction que nous constatons.

Par conséquent, nous proposons, au travers de cet amendement, d'aménager la procédure de CRPC afin de permettre à la victime, si elle en fait la demande, d'être entendue lors de la première phase de la procédure par le procureur de la République, avant que ce dernier ne prenne sa décision.

Il ne me semble pas opportun de permettre à la victime d'être présente tout au long de l'entretien entre le procureur de la République, l'auteur des faits et son avocat. Par ailleurs, l'amendement n'a pas pour objet de préciser si la victime doit être entendue en même temps que l'auteur des faits ou séparément : il convient de laisser au procureur de la République le soin d'en apprécier l'opportunité au regard des circonstances de l'espèce.

**M. Roland Courteau.** Très bien !

**M. Philippe Kaltenbach.** Nous savons que M. le rapporteur a fait adopter en commission un amendement tendant à prévoir que la victime pourra s'adresser par écrit au procureur. Cette mesure est bien sûr positive, mais rien ne remplace une audition, d'autant que, comme l'a dit Mme Lipietz, les victimes souhaitent comprendre ce qui s'est réellement passé et être reconnues, sans pour autant être animées par un désir de vengeance. Le fait, pour celles-ci, d'être entendues par le procureur de la République contribue à la reconnaissance que nous leur devons. Cela peut également permettre à ce dernier de prendre une décision en pleine connaissance de cause.

J'ajoute que la mise en place, à côté de la procédure écrite, d'un entretien devant le procureur ne surchargera pas ce dernier de travail, pas plus que cela n'engorgera les tribunaux, puisque l'enjeu des affaires traitées en CRPC est faible et que

les victimes ne se précipiteront pas pour demander à être entendues. Toutefois, lorsque l'une d'elles formulera une demande, le procureur pourra l'entendre et en tenir compte.

C'est la raison pour laquelle j'ai maintenu cet amendement malgré le peu de succès qu'il a obtenu lors du débat en commission.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Je voudrais tout d'abord rappeler que la victime est aussi présente au moment de l'homologation et que, sur notre initiative, elle peut faire valoir préalablement ses conclusions et ses remarques concernant le dossier.

Toutefois, il ne faudrait pas que la rencontre du prévenu avec le procureur devienne une confrontation avec les victimes. Cela peut paraître aberrant ou contraire à nos principes, mais le pivot de cette procédure, je le répète, c'est le procureur. Nous voulons qu'il soit le mieux informé possible.

Certes, il faut aider la victime, mais le but d'un procès est tout de même de rendre la justice, c'est-à-dire de juger le prévenu dans les meilleures conditions possible. La tendance actuelle est de préconiser la plus grande sévérité afin de protéger la victime. C'est effectivement important, mais il ne faut pas oublier que l'on juge quelqu'un.

Par conséquent, nous estimons que la possibilité, pour la victime, d'avancer tout de suite un certain nombre d'arguments permettant au procureur d'avoir une meilleure appréciation de la situation et des protagonistes respecte l'équilibre global du dispositif.

Il s'agit non pas de déséquilibrer ce processus assez délicat, mais de faciliter, pour certains types de délits qui sont assez mineurs, même s'ils sont mal vécus, le traitement de ces dossiers dans les plus brefs délais, tout en garantissant le respect des droits des parties.

La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Ce débat resurgit chaque fois que l'on évoque la place de la victime dans la procédure pénale. À ce propos, je souhaiterais formuler une observation générale.

Nos concitoyens seraient effarés si nous leur présentions un petit exposé de droit comparé sur le rôle de la victime dans la procédure pénale, car ils sont absolument persuadés que nous avons beaucoup de progrès à faire en la matière et que la France est un pays arriéré dans lequel les droits de la victime ne sont pas reconnus, contrairement à ce qui se passe partout ailleurs, où la victime est placée au premier plan. Or c'est l'inverse !

**M. Yves Détraigne.** Oui !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Il n'y a pas de partie civile !

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Effectivement. La plupart des pays considèrent que le but de la procédure pénale est la protection de la société, défendue par le parquet. Ce dernier poursuit un individu n'ayant pas respecté la règle et prononce contre lui une sanction au nom, non de la victime en tant que personne privée, mais de la société tout entière. Ce principe est appliqué partout.

Or la France est le seul pays où, au cours de la procédure pénale, des droits sont accordés à la victime personne privée, y compris la possibilité d'interjeter appel et d'intervenir avant que la sanction ne soit prononcée. De ce point de vue, je vous invite tous à faire ce travail pédagogique, mesdames, messieurs les sénateurs, afin que nos concitoyens acquièrent une vision exacte, au sein de notre procédure pénale, de la place de la victime. Il conviendrait aussi, plus généralement, d'éclairer les médias sur cette spécificité française méconnue de l'opinion publique et d'éviter de culpabiliser sur l'état de notre droit, car il est très largement protecteur.

La proposition qui consiste, à ce stade de la procédure pénale, à réintroduire la victime, me paraît donc disproportionnée compte tenu de la nature des infractions. Par conséquent, le Gouvernement partage totalement l'opinion et les arguments de M. le rapporteur. Ce serait prendre un risque affectant l'efficacité de la procédure elle-même que d'adopter une telle mesure.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** La parole est à Mme Hélène Lipietz, pour explication de vote.

**Mme Hélène Lipietz.** Comme je l'ai expliqué tout à l'heure lors de la discussion générale, je suis tout à fait consciente de la nécessité de revoir, pas forcément dans un sens misérabiliste ou en fonction des gros titres des journaux, d'ailleurs, la place des victimes dans notre procédure pénale.

Il faut revoir la place de toutes les victimes, quelles qu'elles soient. Celles-ci sont présentes à chaque étape de la marche de la justice. Certaines ne voient pas leur plainte aboutir. D'autres, jusque dans les procès d'assises, sont – heureusement ! – prises en compte et défendues, à côté de la société.

Le problème de cet amendement, c'est qu'il tend à distinguer trois niveaux différents de victimes.

Tout d'abord, certaines victimes auraient la « chance » de voir leur cas présenté devant un tribunal correctionnel. Elles pourraient s'y rendre assistées d'un avocat, en audience publique – c'est très important – ou à huis clos si elles le désirent, pour exprimer leur ressenti, leur douleur, ce qu'elles ont vécu et ce qu'elles vivent toujours. Voilà pour les belles victimes !

Ensuite, d'autres victimes seraient entendues par M. le procureur de la République, comme le propose M. Kaltenbach.

Enfin, viendraient les victimes que l'on oublie souvent, celles dont les affaires ont été classées sans suite. Dieu sait si elles sont nombreuses ! Or ce classement est décidé sans que le procureur de la République auditionne ces victimes, qui ne sont d'ailleurs même pas reconnues comme telles. Elles peuvent simplement saisir le tribunal par citation directe, à la place du parquet.

Je le répète, c'est la place globale de la victime dans le code de procédure pénale qu'il faut revoir. C'est pourquoi je ne peux pas voter cet amendement, même si l'initiative de notre collègue Kaltenbach va sans nul doute dans le bon sens.

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Mazars, pour explication de vote.

**M. Stéphane Mazars.** Pour ma part, je souscris aux propos de M. le rapporteur et de M. le ministre, ainsi qu'aux considérations que Mme Lipietz vient d'exposer.

La situation de la victime est déjà améliorée *via* le présent texte, puisque des observations pourront être formulées par écrit et consignées dans le dossier.

N'oublions pas non plus que la victime a un rôle important à jouer lors de l'audience d'homologation : à ce stade, elle peut se constituer partie civile, notamment par l'intermédiaire d'un avocat.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Tout à fait !

**M. Stéphane Mazars.** Cette pratique est d'ailleurs courante. La victime peut ainsi demander des dommages et intérêts, en invoquant la situation dans laquelle elle a été placée. *Via* la réparation de ses dommages, ses intérêts sont défendus à tous les stades de la procédure, notamment – cela importe au premier chef pour elle – lors de l'homologation par le juge du siège de l'accord intervenu sur l'action publique, entre le ministère public et le prévenu.

Adopter une telle disposition reviendrait à alourdir la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et à s'écarter de l'esprit même du dispositif.

C'est la raison pour laquelle je ne voterai pas cet amendement.

**M. le président.** La parole est à Mme Virginie Klès, pour explication de vote.

**Mme Virginie Klès.** Je vais m'efforcer de résumer la question de manière plus simple et peut-être un peu plus intelligible,...

**M. Jean-Jacques Hyest.** C'était très clair !

**Mme Virginie Klès.** ... pour celles et ceux qui nous écoutent ou qui nous lisent, car le commun des citoyens n'est pas nécessairement familier des termes juridiques que nous employons.

Je rappelle que le présent texte accorde de nouveaux droits à la victime : son article 3 *bis* précise que cette dernière peut adresser ses observations au procureur de la République. Elle peut se faire entendre par ce biais. Il ne s'agit en aucun cas de créer, pour le procureur, une obligation de recevoir la victime.

À mon sens, le procureur est, en tant que magistrat, parfaitement fondé à convoquer la victime pour l'entendre, s'il l'estime nécessaire après avoir reçu ses observations. Au demeurant, toute décision du procureur est susceptible d'appel. Toute victime qui jugerait ses droits lésés se doit de recourir aux services d'un avocat et d'étudier avec lui quelle procédure, par exemple quel type d'appel, elle a à sa disposition pour avancer.

Je le répète, avec le présent texte, les victimes pourront adresser leurs observations. Cela étant, c'est une chose de créer un droit pour la victime, c'en est une autre d'imposer une obligation au procureur !

C'est pourquoi je m'opposerai, moi aussi, à cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Yves Détraigne, pour explication de vote.

**M. Yves Détraigne.** En l'espèce, nous discutons d'une procédure qui a fait ses preuves et qu'il convient d'améliorer, sans l'alourdir. Elle permet déjà au procureur et au juge de résoudre des affaires qui, auparavant, traînaient en longueur. Même lorsqu'elles aboutissaient, les peines infligées n'avaient plus de sens, tant l'affaire était ancienne, voire oubliée.

La procédure actuelle est relativement rapide. Elle respecte les droits de toutes les parties, la victime y compris, comme la plupart des orateurs l'ont déjà souligné. Il ne faut donc pas la complexifier plus que de raison.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 1.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

### Article 3 bis (nouveau)

Après la première phrase de l'article 495-13 du code de procédure pénale, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Elle peut adresser ses observations au procureur de la République. » – *(Adopté.)*

### Article additionnel après l'article 3 bis

**M. le président.** L'amendement n° 14, présenté par Mmes Lipietz, Aïchi, Ango Ela, Archimbaud, Benbassa, Blandin et Bouchoux et MM. Dantec, Desessard, Gattolin, Labbé et Placé, est ainsi libellé :

Après l'article 3 bis

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le second alinéa de l'article 495-14 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Lorsque la personne n'a pas accepté la ou les peines proposées ou lorsque le président du tribunal de grande instance ou le juge délégué par lui n'a pas homologué la proposition du procureur de la République, le dossier est expurgé de toutes les pièces relevant spécifiquement de la procédure mentionnée aux articles 495-8 à 495-13 avant d'être transmis à la juridiction d'instruction ou de jugement, et ni le ministère public ni les parties ne peuvent faire état devant cette juridiction des déclarations faites ou des documents remis au cours de cette procédure. »

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz.** Il y a un mois, lorsque nous avons commencé à étudier ce texte, j'avais songé à déposer un semblable amendement. J'ai ensuite examiné l'article 495-14 du code de procédure pénale, qui m'a paru satisfaisant dans la mesure où il indique que les procès-verbaux des CRPC ayant échoué ne peuvent être transmis à la juridiction, en précisant que ni le ministère public ni les parties ne peuvent en faire état devant cette juridiction.

De fait, s'il n'accepte pas la reconnaissance préalable de culpabilité, un prévenu peut craindre que son choix soit connu au sein du tribunal, partant que ce dernier lui en tienne rigueur et juge son affaire plus sévèrement. Les avocats mettent d'ailleurs souvent leurs clients en garde, en leur indiquant que, s'ils font appel, ils sont susceptibles d'encourir une peine plus lourde. Aussi cette disposition m'a-t-elle semblé, dans un premier temps, très protectrice des prévenus.

Toutefois, il y a huit jours, j'ai assisté à une audience en correctionnelle, ce qui ne m'était pas arrivé depuis fort longtemps. Le magistrat rapporteur, qui se trouvait être le président du tribunal correctionnel, a déclaré : « Voilà un dossier qui nous arrive après une CRPC. » Il m'est alors apparu que l'article 495-14 du code de procédure pénale

n'était pas si protecteur que cela, puisque le rapporteur ou le président du tribunal correctionnel peut faire mention de la CRPC.

En conséquence, j'ai déposé cet amendement, qui tend à empêcher de manière absolue – si tant est que l'absolu existe en la matière –, ou du moins avec la plus grande clarté, qui que ce soit d'évoquer, au cours d'une procédure pénale, l'échec d'une éventuelle CRPC.

Certes, on m'opposera cet argument, que j'ai déjà entendu : au sein des petits tribunaux, tout se sait ! Toutefois, *a contrario*, au sein des grandes juridictions, la tenue d'une CRPC ne s'ébruite pas nécessairement.

Enfin, les procès-verbaux ne sont pas les seuls documents visés. Il faut également tenir compte de la cote, c'est-à-dire de la première page du dossier, sur laquelle tout le déroulement de la procédure est résumé dès l'instant où le tribunal s'est saisi de l'affaire. Cette cote ne devrait pas non plus indiquer qu'une CRPC a eu lieu. Je le répète, il faut éviter à tout prix que cette procédure ne soit employée comme un instrument de pression sur les prévenus. Elle doit constituer un moyen de reconnaissance préalable de culpabilité, et rien de plus.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Madame Lipietz, permettez-moi de vous rappeler l'état du droit actuel, c'est-à-dire l'article 495-14 du code de procédure pénale, tel qu'il est aujourd'hui rédigé : « Lorsque la personne n'a pas accepté la ou les peines proposées ou lorsque le président du tribunal de grande instance ou le juge délégué par lui n'a pas homologué la proposition du procureur de la République, le procès-verbal ne peut être transmis à la juridiction d'instruction ou du jugement, et ni le ministère public ni les parties ne peuvent faire état devant cette juridiction des déclarations faites ou des documents remis au cours de la procédure. » *(M. Stéphane Mazars acquiesce.)*

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Cet amendement est donc déjà satisfait !

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Dans l'affaire que vous citez, le magistrat n'aurait peut-être pas dû faire mention de ce qu'il avait lu sur la cote du dossier.

**M. Jean-Jacques Hyest.** C'est un dossier unique !

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Cela étant, le terme « expurgé », qui est utilisé dans votre amendement, n'appartient guère au registre juridique.

En outre, dans la plupart des tribunaux, comment voulez-vous que la tenue d'une CRPC ne s'ébruite pas ? Sans compter que le prévenu peut avoir de bonnes raisons de refuser cette procédure.

Pour l'ensemble de ces motifs, la commission ne peut suivre votre proposition, qui n'apporterait strictement rien. Gardons à l'esprit que l'enjeu est le suivant : dans le cadre ou après l'échec d'une CRPC, tout prévenu a droit au procès le plus équitable possible.

La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** M. le rapporteur a rappelé avec raison les dispositions du droit positif, à savoir l'article 495-14 du code de procédure pénale.

Cet article répond déjà totalement à la préoccupation générale exprimée au travers de cet amendement,...

**M. Jean-Jacques Hyest.** Eh oui !

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** ... en garantissant que le contenu d'une CRPC ayant échoué ne figure pas dans le dossier pénal.

Madame Lipietz, l'adoption de votre amendement empêcherait de mentionner l'existence même de cette CRPC dans le dossier.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Exact !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Ce qui est impossible !

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Il ne s'agit cependant pas d'une procédure cachée. Au reste, la première garantie du droit pénal, c'est la transparence.

Imaginons un instant que votre amendement soit adopté. Une CRPC a eu lieu, et on ne le dit pas. Or, si l'une ou l'autre des parties l'apprend *a posteriori*, elle se demandera pourquoi cette procédure a été tenue secrète ! La CRPC n'a rien de honteux. Par définition, certains savent d'ailleurs qu'elle a existé : l'intéressé, le parquet, voire la victime, selon le stade auquel elle a échoué.

Étant donné ce qu'est aujourd'hui la CRPC, rien ne peut justifier de la rendre secrète. Je le répète, on se contente à l'heure actuelle de mentionner son existence, et on ne reprend pas le dossier. Les protections sont donc déjà très étoffées.

En conséquence, le Gouvernement souscrit totalement aux propos de M. le rapporteur et émet également un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** La parole est à Mme Héléne Lipietz, pour explication de vote. (*M. Jean Bizet manifeste son impatience.*)

**Mme Héléne Lipietz.** Monsieur le ministre, par cet amendement, je reprends textuellement l'article 495-14 du code de procédure pénale. Il n'y a donc aucun risque que l'on apprenne, *a posteriori*, la tenue d'une CRPC ! Le problème se pose simplement dans les deux cas suivants : d'une part, lorsque le prévenu n'a pas accepté la ou les peines proposées, de l'autre, lorsque le président du tribunal de grande instance ou le juge délégué n'a pas accordé l'homologation.

Lorsqu'une CRPC aboutit, elle est rendue publique et tout le monde en est informé, ce qui ne pose aucun problème. La rédaction actuelle de l'article est alors pertinente.

La seule phrase problématique est la suivante : « Le procès-verbal ne peut être transmis à la juridiction de l'instruction ou de jugement ». Cet amendement tend à remplacer par : « Le dossier est expurgé de toutes les pièces relevant spécifiquement de la procédure mentionnée aux articles 495-8 à 495-13 avant d'être transmis à la juridiction d'instruction ou de jugement ». Cette phrase exceptée, l'article reste strictement le même ! Il s'agit simplement de remplacer une dizaine de mots par une vingtaine d'autres.

**Mme Cécile Cukierman.** Ce n'est donc pas tout à fait pareil !

**M. le président.** La parole est à Mme Virginie Klès, pour explication de vote.

**Mme Virginie Klès.** Je souhaite faire remarquer à ma collègue que, dans le cas qu'elle évoque, la procédure de CRPC aura bien eu lieu et qu'un certain nombre de personnes en auront eu connaissance. On ne contrôle pas systématiquement la parole des uns ou des autres, et il pourrait donc y être fait allusion en cours de procès, sans que rien ne permette de vérifier l'exactitude des faits. Autre-

ment dit, on pourrait dire tout et n'importe quoi à propos de cette procédure, sans rien pouvoir vérifier. En suivant Mme Héléne Lipietz, nous ajouterions donc de la complexité.

La justice est un tout. Cette procédure existe. Si certains magistrats, ou d'autres acteurs, se permettent d'enfreindre la loi en faisant allusion à des pièces qu'ils n'ont pas le droit d'évoquer, charge aux avocats de défendre leurs clients ainsi injustement mis en cause.

Non, il ne faut pas expurger le dossier. La justice est un tout !

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Mazars, pour explication de vote.

**M. Stéphane Mazars.** Je ne voterai pas cet amendement. Dans la situation examinée, tout le monde sait qu'une procédure de CRPC a eu lieu, puisque le prévenu a reçu une convocation, souvent délivrée par les services d'enquête à l'issue d'une convocation au commissariat ou à la gendarmerie. Ces services disposent donc de l'information. La victime a, quant à elle, reçu un avis à victime de manière à faire valoir ses droits durant l'audience d'homologation. Elle peut par ailleurs, désormais, écrire au procureur de la République en amont.

Tout le monde sera donc informé de cette procédure, qui n'est pas honteuse et qui n'aura pas abouti à une décision exécutoire, mais peu importe. Ce qui est en revanche important, c'est de préserver les éléments qui ont conduit à son échec. Voilà la raison d'être de cet article, et le sens du droit existant aujourd'hui. Objectivement, le reste n'a aucun intérêt.

**Mme Héléne Lipietz.** Je retire mon amendement, monsieur le président !

**M. le président.** L'amendement n° 14 est retiré.

#### Article 4

- ① L'article 495-15-1 du même code est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 495-15-1.* – Lorsque le procureur de la République convoque devant lui une personne afin de lui proposer une peine conformément aux dispositions de la présente section, il peut simultanément lui faire remettre une convocation en justice en application de l'article 390-1. La saisine du tribunal correctionnel résultant de cette convocation est caduque si la personne se présente à la convocation devant le procureur. La personne en est informée lorsque la convocation en justice lui est remise. La date de comparution à l'audience du tribunal correctionnel résultant de la convocation faite en application de l'article 390-1 doit être fixée au moins dix jours après celle à laquelle la personne est convoquée devant le procureur. »

**M. le président.** L'amendement n° 7, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 2, première phrase

Supprimer les mots :

devant lui

La parole est à Mme Héléne Lipietz.

**Mme Héléne Lipietz.** Il s'agit d'un amendement rédactionnel. Il est évident que la comparution prend place devant le procureur.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Favorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 7.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 8 rectifié, présenté par Mme Lipietz, M. Placé et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 2, première phrase

Remplacer les mots :

lui faire remettre

par les mots :

y joindre

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz.** Il s'agit également d'un amendement rédactionnel.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Favorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 8 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 9, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 2, deuxième phrase

Supprimer les mots :

à la convocation

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz.** Il s'agit encore d'un amendement rédactionnel.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Favorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 9.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 11 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 2, dernière phrase

Après les mots :

au moins dix jours

rédiger ainsi la fin de cette phrase :

après la date de comparution devant le procureur.

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz.** Cet amendement tend à compléter la définition du délai en le faisant courir à partir de la date de comparution devant le procureur.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Favorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 11 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 4, modifié.

*(L'article 4 est adopté.)*

**M. le président.** Je constate que cet article a été adopté à l'unanimité des présents.

### **Article 5 (Non modifié)**

La présente loi est applicable à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie – *(Adopté.)*

### **Vote sur l'ensemble**

**M. le président.** Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à M. Jean-Jacques Hyest, pour explication de vote.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Nous sommes partis d'une réforme de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, et nous avons procédé à quelques aménagements utiles, en tenant compte des réserves émises par le Conseil constitutionnel lors du vote initial de cette procédure, mais aussi en tenant compte de la pratique.

D'autres voies alternatives au procès que la CRPC existent, comme la composition pénale. C'est heureux, à mon sens, en ce que cela diminue parfois la pression et contribue aussi bien à responsabiliser les prévenus qu'à assurer la justice. J'avais défendu la CRPC à l'époque où elle a été créée et je me réjouis que, aujourd'hui, chacun reconnaisse qu'elle a sa place dans notre système judiciaire.

En outre, et c'est maintenant une habitude vertueuse du Sénat, grâce à la proposition de loi de nos collègues, il nous est possible d'établir un bilan après dix ans d'application. C'est tout à fait positif, car parfois, on modifie la loi avant d'en avoir fait le bilan !

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Eh oui. C'est même un sport national !

**M. Jean-Jacques Hyest.** C'est en effet très fréquent. Aujourd'hui, on dresse un bilan et on identifie des éléments à améliorer, concernant les droits de la victime, notamment.

Le groupe UMP votera donc cette proposition de loi, telle qu'elle a été amendée.

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman.

**Mme Cécile Cukierman.** Nous voterons également cette proposition de loi, telle qu'elle est issue de nos débats. Au risque de briser cette belle unanimité, je souhaite affirmer toutefois que, à nos yeux, cette procédure n'est pas la meilleure solution.

Notre vote ne vaut donc pas adhésion au principe de la CRPC. Il doit permettre de poursuivre la réflexion sur cette procédure, qui doit encore évoluer en intégrant les garanties proposées, dont toutes n'ont pas été acceptées ici.

M. Hiest disait que l'équité d'un procès reposait également sur la rapidité avec laquelle il est mis en œuvre. Les procès sont parfois trop tardifs, en raison, d'ailleurs, de problèmes d'organisation ou de personnel, et d'encombrements. Je reste persuadée que les réformes à venir, sur lesquelles nous travaillerons dans les mois qui viennent, doivent contribuer à améliorer également ces éléments.

Si la CRPC doit être maintenue, et même si elle intègre les améliorations dont nous venons de débattre, il ne faut pas qu'elle devienne un outil de management de la justice. Notre groupe sera vigilant à ce sujet, vous le savez, et il saura rappeler ce principe dès que des dérives apparaîtront.

**M. le président.** La parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz.** Je souhaite remercier le RDSE de nous avoir proposé ce texte et surtout d'avoir su le faire évoluer. En effet, cela nous a obligés à nous remettre en question et à repenser nos *a priori*. Je ne suis, cependant, pas encore tout à fait rassurée quant au chantage auquel cette procédure peut donner lieu.

Mes chers collègues, je souhaite également remercier l'inspirateur des amendements rédactionnels que vous avez eu la gentillesse d'adopter, à savoir mon professeur de droit pénal, M. Jacques-Henri Robert. Celui-ci m'avait fait aimer cette discipline en première année à l'université. Il est parfois bon de rappeler que nous ne nous sommes pas construits seuls et que nous devons beaucoup à nos enseignants. En l'occurrence, je lui transmets tous mes remerciements.

**M. le président.** La parole est à Mme Virginie Klès.

**Mme Virginie Klès.** Sans allonger les débats, je souhaite rappeler, ainsi que cela a déjà été dit et répété de ce côté de l'hémicycle, que le regard favorable que nous avons porté sur le texte initial, puis sur son évolution, s'explique surtout par l'utilisation que les professionnels de la justice ont faite de cette procédure. Celle-ci a en effet été cantonnée à un certain type de délinquance et de délits, sans s'étendre au-delà. Nous resterons très attentifs à ce qu'il en soit toujours ainsi, en travaillant sur les réformes de la justice à venir.

En tout cas, je le répète, le groupe socialiste votera cette proposition de loi.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi dans le texte de la commission, modifié.

*(La proposition de loi est adoptée.)*

**M. le président.** Je constate que la proposition de loi a été adoptée à l'unanimité des présents. *(Applaudissements.)*

3

### DÉMISSION D'UN MEMBRE D'UNE COMMISSION SPÉCIALE ET CANDIDATURE

**M. le président.** J'ai reçu avis de la démission de M. Philippe Adnot, comme membre de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel.

J'informe le Sénat que la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe a fait connaître à la présidence le nom du candidat qu'elle propose pour siéger à la commission spéciale chargée

d'examiner la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, en remplacement de M. Philippe Adnot, démissionnaire.

Cette candidature va être affichée et la nomination aura lieu conformément à l'article 8 du règlement.

4

### RAPPEL AU RÈGLEMENT

**M. le président.** La parole est à M. Ladislav Poniatowski, pour un rappel au règlement.

**M. Ladislav Poniatowski.** Monsieur le président, nos travaux de ce matin doivent se terminer à treize heures. Cela signifie que, compte tenu de la manière dont a été arrêté le déroulement du débat à venir, l'opposition ne pourra pas s'exprimer.

En effet, tous les orateurs de la majorité sont en tête de la liste. Les temps de parole combinés atteignent en principe cinquante-quatre minutes, soit entre une heure et une heure dix. Les trois orateurs de l'opposition interviendront ensuite, pour trente-quatre minutes.

**M. Jean Bizet.** C'est juste!

**M. Ladislav Poniatowski.** En outre, je viens d'alerter ainsi le ministre, qui a le droit d'intervenir à n'importe quel moment du débat. S'il utilise ce droit, il est certain que nous passerons à l'as, si j'ose dire!

Monsieur le président, ce fonctionnement n'est pas satisfaisant. Vous savez que la classe politique est mise en cause au niveau national et que des articles plutôt désagréables pour le Sénat ont été publiés durant la dernière quinzaine. Quel exemple donnons-nous aujourd'hui? Ces niches parlementaires sont, certes, compliquées à organiser, mais, en l'occurrence, la majorité s'apprête à ne pas donner la parole à l'opposition. Nous allons tout simplement disparaître!

Je crois que vous ne pouvez rien y faire, mais je voulais rappeler que c'est ainsi que les choses vont se passer, à moins que certains orateurs de la majorité acceptent que nous nous intercalions parmi eux, afin de donner un peu de place à l'opposition. Ce pourrait être un comportement correct.

**M. le président.** Acte vous est donné de votre rappel au règlement, mon cher collègue. Pour ma part, je ne fais qu'appliquer les décisions de la conférence des présidents.

La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur Poniatowski, je comprends tout à fait votre sentiment, mais nous avons l'occasion de nous trouver les uns et les autres dans la même situation, puisque l'ordre du jour des temps réservés aux groupes est fixé librement par chacun de ces derniers. Aujourd'hui, un groupe a utilisé ses quatre heures pour inscrire un texte et un débat, dans l'ordre qu'il a souhaité.

Par ailleurs, vous savez que l'ordre de parole entre les différents groupes est fixé en vertu d'une règle qui s'applique à tout le monde: la règle du tourniquet.

**M. Ladislav Poniatowski.** Je le reconnais, monsieur le président de la commission.

**M. Jean-Pierre Sueur**, *président de la commission des lois*. Votre groupe parlera nécessairement lorsque ce débat se poursuivra, lors d'un nouveau temps réservé, où il sera loisible au groupe concerné de l'inscrire, en toute liberté. La conférence des présidents respecte en effet strictement les demandes des groupes pour les temps réservés.

Une réflexion pourrait être menée à ce sujet. M. le président du Sénat a d'ailleurs décidé de réunir prochainement les membres du bureau et de la conférence des présidents. Il a demandé que des propositions lui soient soumises. Nous pourrions proposer de remplacer le tourniquet par un système dans lequel on donnerait tour à tour la parole aux groupes minoritaires et majoritaires.

Aujourd'hui, la règle est ce qu'elle est, et elle est strictement appliquée. Nous en subissons tous les avantages comme les inconvénients.

**M. Jean Bizet**. Ce débat est tronqué !

**M. Ladislas Poniatowski**. Il n'y aura pas de débat !

**M. le président**. La parole est à M. Jacques Mézard.

**M. Jacques Mézard**. Je comprends parfaitement les observations de notre collègue Ladislas Poniatowski. Je tiens à le rassurer quant aux intentions du groupe du RDSE ; je ne pense d'ailleurs pas que nous ayons de grandes divergences de vues sur l'énergie.

Pour ce qui concerne l'ordre de passage des orateurs, nous sommes tout à fait disposés à renoncer à prendre la parole en troisième position pour permettre au groupe UMP de s'exprimer. Il serait en effet de très mauvais goût que le débat fût tronqué. Néanmoins, nous ne pouvons, pour ce qui nous concerne, faire plus.

Je l'ai déjà relevé, le ministre chargé de ce dossier n'est pas là. Pourtant, ce débat est important ; il y a beaucoup de choses à dire sur cette question, d'autant que nous avons appris ce matin la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim en 2016. Cette annonce justifiait plus encore un véritable débat.

**M. le président**. La parole est à M. le ministre délégué.

**M. Alain Vidalies**, *ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement*. Je formulerai trois observations.

Premièrement, je vous prie de bien vouloir excuser l'absence de Philippe Martin. Lorsque M. Mézard a demandé l'inscription de ce débat ce matin, j'ai immédiatement averti la Haute Assemblée que le ministre de l'environnement ne pourrait être présent, car l'Assemblée nationale examine en ce moment deux propositions de loi relevant de sa compétence, et j'ai précisé qu'il serait remplacé par le ministre chargé des relations avec le Parlement.

Deuxièmement, le Gouvernement ne peut rien à l'organisation des travaux du Sénat, qui est interne à votre assemblée. Je n'ai donc pas d'appréciation à apporter.

Troisièmement, enfin, le Gouvernement ne pourra s'exprimer qu'à la fin du débat. Compte tenu de l'horaire, il est clair que je ne pourrai intervenir, ce que je regrette. Toutefois, même si j'avais eu le droit de modifier l'ordre de passage des intervenants, je ne l'aurais pas fait, car il importe que les parlementaires s'expriment en premier.

5

## DÉBAT SUR LA PRODUCTION ÉNERGÉTIQUE EN FRANCE : AVENIR DE LA FILIÈRE DU NUCLÉAIRE ET NOUVELLES FILIÈRES DE PRODUCTION D'ÉNERGIE

**M. le président**. L'ordre du jour appelle le débat sur la production énergétique en France : avenir de la filière du nucléaire et nouvelles filières de production d'énergie, organisé à la demande du groupe du RDSE.

La parole est à M. Stéphane Mazars, au nom du groupe du RDSE.

**M. Stéphane Mazars**, *au nom du groupe du RDSE*. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe du RDSE auquel j'appartiens est très attentif aux questions relatives à l'énergie.

Il a suivi l'année dernière avec vigilance le débat sur la transition énergétique. Il s'intéresse aujourd'hui activement au travail de préparation du projet de loi sur la transition énergétique. Il veille à susciter, dès qu'il le peut, un large débat sur ces questions, notamment dans cette enceinte. C'est, d'ailleurs, la troisième fois en moins d'un an que nous débattons ici, en séance publique, de l'énergie, et ce sur notre initiative.

En effet, il est, selon nous, de la responsabilité du Parlement et des politiques de s'emparer de cette question et de prendre les décisions structurantes, indispensables pour l'avenir de notre pays, son indépendance, la compétitivité de nos entreprises et le bien-être de nos concitoyens. Il ne peut être question de laisser les décisions aux experts, techniciens ou technocrates, particulièrement nombreux dans ce domaine, même si leur compétence n'est pas en cause, loin de là. Il nous revient aussi de maîtriser le calendrier et de déterminer le rythme des évolutions.

En effet, il nous faut faire face à l'importance des enjeux et répondre à la prise de conscience par nos concitoyens de la rareté des matières premières non renouvelables, notamment celles qui sont utilisées pour les énergies fossiles. Cette rareté est devenue une réalité. Elle est en partie la cause du montant élevé de notre facture énergétique, qui atteint aujourd'hui 70 milliards d'euros environ, soit pratiquement le montant de notre déficit extérieur. Les trois quarts de cette facture sont dus aux hydrocarbures.

Les conséquences de cette dépendance aux énergies fossiles, qui a un impact pratiquement irréversible sur le réchauffement climatique, sont également mieux connues.

Le dernier rapport du GIEC, le fameux groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, paru au mois de septembre dernier, fournit des analyses nombreuses et approfondies à ce sujet. Les travaux de l'ONERC, l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, un organisme créé, je le rappelle, sur l'initiative du Sénat, sont également très éclairants. Les récentes intempéries connues en France, en Europe et ailleurs témoignent aussi cruellement de ces dérèglements climatiques.

La recherche et le développement de solutions alternatives à nos modèles de croissance économique et, surtout, à nos manières d'utiliser les ressources énergétiques sont donc plus que jamais prioritaires. Nous devons tendre vers une

économie de plus en plus décarbonée pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, ainsi que l'augmentation de la température à la surface du globe.

Nous le savons, le monde globalisé dans lequel nous vivons aujourd'hui doit évoluer et trouver collectivement les meilleures façons de permettre à tous les habitants de la planète de vivre mieux, sans épuiser à tout jamais le patrimoine naturel dont ils disposent, en particulier en matière énergétique.

Dans ce contexte, l'indépendance énergétique de la France est un objectif incontournable reposant sur deux piliers, qui sont aussi deux filières d'excellence : le nucléaire et les énergies renouvelables. S'y ajoute, en contrepoint, la nécessité d'une plus grande efficacité énergétique.

Dans les trois cas, ce sont des emplois et des technologies, de l'activité et de l'innovation, des leviers pour le développement économique, y compris local. Ces filières stratégiques sont en effet des secteurs véritablement porteurs pour l'avenir de nos territoires, de nos concitoyens et de notre pays.

Le Sénat doit en être pleinement conscient et jouer un rôle déterminant dans les choix qui seront faits, lesquels vont nous engager pour les prochaines années.

Le chantier de la transition énergétique est donc crucial. Il doit aboutir à un mix énergétique crédible et adapté aux ressources de notre pays, incluant, bien entendu, l'électricité nucléaire, mais aussi l'utilisation de la géothermie, de la biomasse, des courants marins, du vent, du soleil.

Certes, beaucoup d'incertitudes sur les défis auxquels nous devons faire face demeurent. À quel rythme s'épuiseront les ressources fossiles ? Comment évoluera notre consommation électrique ? Quels gains de productivité peut-on raisonnablement attendre des différentes filières des énergies renouvelables ?

Toutefois, il est certain que nous ne devons pas nous priver de l'avantage compétitif incontestable que représente notre filière nucléaire.

Bien sûr, il faut adapter nos centrales et prendre en compte le coût des investissements en matière de sûreté, de démantèlement, de traitement des déchets et de recherche. Cependant, nous ne devons pas pénaliser inutilement nos entreprises et nos concitoyens. Nous devons aussi être au rendez-vous des objectifs que nous nous sommes fixés pour réduire nos émissions de gaz à effet de serre et qui nous engagent sur le plan européen.

Certes, comme l'a souligné la Cour des comptes dans un rapport rendu public la semaine dernière, nous avons jusqu'à présent respecté les grandes lignes du paquet énergie-climat, mais ce sera de plus en plus difficile dans les années qui viennent.

Ce paquet repose sur trois objectifs pour 2020 : 20 % de réduction des gaz à effet de serre, 20 % d'énergies renouvelables, 20 % de gains d'efficacité énergétique.

La Commission européenne a même annoncé hier qu'elle souhaitait aller encore plus loin, avec une réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 et au moins 27 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie.

Or, comme le souligne la Cour des comptes, si la part des énergies renouvelables est passée de 9,6 % en 2005 à 13,1 % en 2012, les 20 % seront « difficiles à atteindre » à

l'horizon 2020. Pour ce faire, l'accroissement de la production d'électricité renouvelable devra être six fois plus important dans les six années qui viennent que sur la période 2005-2011, et sept fois plus important encore pour la chaleur renouvelable. Cela suppose des investissements substantiels.

La Cour des comptes relève en particulier la nécessité de renforcer les réseaux pour raccorder ces nouvelles sources d'énergie. Or les coûts estimés par RTE et ERDF s'élèvent au total à 5,5 milliards d'euros.

Cette institution préconise aussi de revoir les méthodes de soutien et de financement de la politique de développement des énergies renouvelables, comme elle l'avait déjà fait dans son rapport de juillet 2013. Dans ce document, elle recommandait que soient réalisés des arbitrages entre les filières pour privilégier « les plus efficaces » d'entre elles, c'est-à-dire l'éolien et la chaleur renouvelable, plus que le photovoltaïque ou l'électricité géothermique. Pour ces deux dernières filières, en effet, elle estime qu'une partie substantielle des moyens importants consacrés au soutien à la production devrait plutôt être réorientée vers la recherche.

Le débat actuel sur le projet de loi de transition énergétique doit porter cette ambition et se donner comme obligation de mettre en place les conditions d'une véritable révolution énergétique dans notre pays. Il nous faut, filière par filière, tout mettre en œuvre pour soutenir nos entreprises et relocaliser les emplois perdus au cours des dernières années.

Oui, tous les secteurs des énergies renouvelables ont souffert, au cours des dernières années, d'un manque de soutien et sont en attente de mesures fortes de la part du Gouvernement. Plusieurs annonces, appels à projets ou à manifestations d'intérêt, assouplissements législatifs ou réglementaires sont néanmoins allés en ce sens au cours des derniers mois, ce dont nous nous réjouissons.

Toutefois, il reste encore un cap stratégique à fixer et des objectifs ambitieux à déterminer. C'est le cas pour l'éolien, la petite hydroélectricité, les énergies marines, la biomasse, mais aussi le photovoltaïque ou la géothermie.

Dans les futures décisions, il faudra veiller à ne plus commettre les mêmes erreurs que par le passé ; je pense, notamment, au photovoltaïque. La politique menée a malheureusement été un échec pour nos entreprises et nos emplois ; nous avons ouvert les portes de notre pays toutes grandes aux panneaux photovoltaïques étrangers.

**M. Roland Courteau.** Eh oui !

**M. Stéphane Mazars.** Ceux qui veulent encore croire à cette énergie, à laquelle nombre de rapports promettent un bel avenir, doivent se débattre avec une politique tarifaire inconséquente et des procédures d'appels d'offres qui n'aboutissent pas.

Le Gouvernement a récemment annoncé des mesures de relance de la filière, mais j'attire votre attention, mes chers collègues, sur le fait qu'il y a véritablement urgence. On ne peut plus continuer à laisser sans réponse les acteurs de ce secteur qui participent aux appels d'offres avec des projets économiquement viables.

Face à ces défis, nous pensons que, au-delà des arbitrages gouvernementaux, les collectivités territoriales ont un rôle à jouer. Elles peuvent être les catalyseurs du développement de la part des énergies renouvelables dans notre système énergétique, notamment pour la production d'électricité.

Aussi, il convient qu'elles puissent exercer cette compétence d'une manière optimale, car elles sont les mieux placées pour favoriser la mise en œuvre de solutions à la fois adaptées aux besoins et intégrées, par exemple, en joignant la question du traitement des déchets à celle de la production de réseaux de chaleur ou d'électricité.

Comme l'ont bien montré les travaux menés dans le cadre du débat national, le processus de la transition énergétique suppose des changements très importants dans les comportements et les technologies, et la question posée est bien celle de savoir de quelle manière il est possible d'enclencher ces changements.

Nous le savons, les outils existent : les normes, la tarification, la fiscalité. Toutefois, il faut une volonté pour les mettre en œuvre et les prévoir dans la durée.

Les normes, par exemple, peuvent avoir un impact fort dans le domaine du bâtiment, de l'automobile ou de l'industrie. Ce n'est pas tout de le dire, encore faut-il agir, et à bon escient !

De ce point de vue, si tout le monde convient que la rénovation thermique des bâtiments est l'une des sources les plus prometteuses d'économies d'énergie et, plus encore, d'emplois, on ne peut que constater le retard pris dans les décisions sur les décrets et arrêtés d'application relatifs à la formation, par exemple.

Ce retard n'est pas admissible, tant il y a urgence et tant les retombées sont importantes pour nos entreprises, l'emploi, la vie quotidienne de nos concitoyens et aussi, bien sûr, notre bilan énergétique.

Deux autres outils doivent être utilisés avec discernement.

Il s'agit, tout d'abord, de la tarification. Celle-ci n'est pas un outil simple à manier, mais, adaptée aux enjeux, elle doit permettre de faire évoluer les comportements et de promouvoir une autre composition du mix énergétique. L'expérience allemande en matière de tarification des énergies renouvelables doit d'ailleurs être un élément de réflexion dans ce débat.

Ensuite, le second outil est la fiscalité : celle-ci peut être efficace et, même, très efficace, dès lors, toutefois, qu'elle est accompagnée, afin d'éviter certains de ses effets pervers. C'est un domaine où les marges sont grandes, mais délicates à mettre en œuvre ; je pense à la fiscalité sur le gazole, les agrocarburants, mais aussi aux dispositifs de soutien aux nouvelles filières, comme le photovoltaïque, un domaine dans lequel nous avons malheureusement eu une politique bien trop erratique et insuffisamment réfléchie.

Le processus de la transition énergétique suppose donc de favoriser les énergies les plus compétitives, ainsi que celles qui nous permettront de remplir les objectifs fixés à l'échelle européenne. Cela signifie en particulier qu'il faut enclencher avec plus de volontarisme le développement des boucles énergétiques locales, que ce soit pour l'électricité, la chaleur ou le gaz.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, le chantier de la transition énergétique est crucial. Il doit aboutir à un mix énergétique crédible et adapté aux ressources de notre pays. Il doit permettre à tous les acteurs concernés d'y participer, ce qui nous met dans l'obligation de créer les conditions les plus favorables à l'objectif d'indépendance énergétique, indispensable pour l'avenir de nos territoires et de nos concitoyens.

Le débat national sur la transition énergétique qui s'est achevé a permis une très forte mobilisation de l'ensemble des acteurs économiques, syndicaux, politiques et associatifs de notre pays sur un sujet d'importance majeure pour les trente prochaines années. Il a eu le grand mérite de faire apparaître un fort consensus sur la volonté de faire de la France un acteur déterminant en matière d'innovation énergétique. La préparation de la conférence mondiale sur le climat de 2015, qui se tiendra à Paris, nous impose également de viser l'exemplarité dans ce processus de la transition énergétique. (*Applaudissements sur les travées du RDSE et du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du groupe CRC.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman.

**Mme Cécile Cukierman.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, tout d'abord, permettez-moi d'excuser ma collègue Mireille Schurch, qui a dû s'absenter.

C'est un vaste sujet dont le Sénat est saisi ce matin. Nous nous efforcerons, en sept minutes, d'y apporter notre contribution, en plaçant la question de la production d'énergie au cœur de la transition énergétique et en gardant à l'esprit la dimension européenne et internationale de ce secteur.

Vous nous pardonneriez, dès lors, de ne pas nous focaliser sur la seule production nationale d'électricité, afin d'éviter de tomber dans une opposition stérile entre énergies renouvelables et énergie nucléaire. Au contraire, les enjeux pour nos citoyens se situent au-delà, dans le choix ou non d'une maîtrise publique de la politique énergétique, d'une association des salariés et des usagers, afin de garantir le droit à l'énergie pour tous et l'acceptabilité des choix qui sont faits. Il n'est pas inutile que chacun clarifie sa position sur ces points.

En 2011, les sénateurs de gauche avaient voté en faveur d'une proposition de résolution de notre groupe dans laquelle il était écrit : le Sénat « affirme que les activités de production, de transport, de distribution et de commercialisation doivent être entièrement publiques et placées sous le contrôle de la puissance publique, dans le cadre d'un pôle public de l'énergie qui associe les citoyens et les travailleurs du secteur énergétique. »

Trois ans plus tard, ces prises de position semblent oubliées, et le Gouvernement n'a pas jugé utile de revenir sur les lois de libéralisation et de privatisation du secteur énergétique, portées par la droite.

Ensuite, aborder la question de la politique énergétique au travers des filières industrielles de production, c'est également parler des réseaux de distribution et de transport énergétiques.

À ce sujet, il serait illusoire de penser que la transition énergétique se fera par une production délocalisée de l'énergie, que chaque territoire pourrait produire pour ses besoins locaux. Les contraintes techniques en termes de sécurité et d'indépendance énergétique s'y opposent.

Enfin, pour se prononcer sur les filières de production, il faut également organiser les moyens d'une moindre consommation énergétique. Des efforts doivent être consentis dans la rénovation des logements, mais ceux-ci ne doivent pas peser sur les ménages qui n'ont d'autres choix que de vivre dans des logements énergivores.

De plus, il est important d'inclure le secteur des transports de personnes et de marchandises dans le débat, y compris pour dresser un bilan carbone des énergies renouvelables.

En France, les transports constituent le premier secteur d'activité responsable de la consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre. La mondialisation de l'économie est un facteur clef de l'explosion des émissions de gaz à effet de serre.

Au-delà de la question de l'avenir des différentes filières, que j'aborderai dans quelques instants, il nous semblait essentiel de rappeler que l'énergie n'est pas une marchandise et que la politique énergétique doit faire partie d'une réflexion plus globale sur la politique économique et les limites évidentes du modèle de la concurrence libre et non faussée dans une économie mondialisée.

Alors que les prévisions du GIEC sur le réchauffement climatique nous commandent de réduire de 50 % les émissions planétaires de CO<sub>2</sub> d'ici à 2050, et même de 80 % dans les pays industrialisés les plus développés, nous sommes très loin, même en Europe, de nous diriger vers le respect de ces objectifs.

Cet impératif absolu semble d'ailleurs avoir disparu du débat public. L'expérience allemande, avec une production énergétique issue du charbon en augmentation, doit nous conduire à réfléchir sur les solutions de substitution au nucléaire. Le réchauffement climatique menace l'avenir de nos sociétés humaines et implique un recul massif de l'utilisation des énergies fossiles.

La production énergétique en France doit donc s'articuler autour d'un objectif de diversification complémentaire des sources d'énergie. Le développement des énergies renouvelables, comme relais des énergies utilisant les ressources fossiles, ne saurait, à ce jour, exclure le recours à un nucléaire mieux sécurisé dans un mix énergétique rééquilibré.

Le recul des énergies émettrices de CO<sub>2</sub> entraînera forcément une augmentation notable de la part de production d'électricité décarbonée dans le bilan énergétique global.

Les productions énergétiques, qu'elles soient thermiques, électriques ou chimiques, ne répondent pas aux mêmes usages et ne sont pas interchangeables.

L'électricité, par exemple, possède une grande souplesse d'utilisation. Cependant, nous ne savons pas la stocker et c'est là un enjeu d'avenir. Il est nécessaire de renforcer les recherches dans les batteries, le pompage-returbinage ou l'utilisation de l'hydrogène. À ce titre, nous serons très attentifs aux propositions annoncées par le Gouvernement pour le développement de la filière hydrogène.

La production hydraulique, stockable et très souple, peut sans doute encore progresser, mais chacun comprend que les sites disponibles sont limités. Cette source d'énergie est un atout majeur de la France, et nous réaffirmons ici, devant le Gouvernement, notre condamnation la plus ferme de l'ouverture à la concurrence des concessions hydrauliques. Ce serait un erreur stratégique, aussi bien pour la production énergétique que pour notre patrimoine naturel en eau. Par ailleurs, nous pensons que l'hydrolien, avec les forces marémotrices, est une voie à développer.

Au-delà de cette production hydraulique historique, le solaire et l'éolien sont à ce jour les filières les plus avancées. Elles présentent l'inconvénient majeur, contrairement au nucléaire et à l'hydraulique, d'être des énergies à faible densité et, surtout, à caractère intermittent, ce qui rend obligatoires des installations thermiques à flamme de puissance équivalente.

Il faut encore créer une filière technologique localisée, que ce soit dans l'installation, la maintenance ou la fabrication des matériaux nécessaires à ces productions énergétiques. Il est donc essentiel d'appuyer la création de véritables filières industrielles françaises dans les secteurs du photovoltaïque et de l'éolien. Il nous paraît en effet contradictoire et contre-productif de défendre les énergies renouvelables et d'importer, avec un bilan carbone très lourd, des panneaux de Chine. Nous devons donc développer la recherche dans ces productions énergétiques et les formations professionnelles, pour que la transition énergétique soit également créatrice d'emplois et de savoir-faire français.

Cependant, il serait illusoire de faire croire que l'on peut aujourd'hui se passer à court terme du nucléaire de fission, énergie à forte densité. La production d'un réacteur est équivalente à celle de 2 000 éoliennes ou à celle de 10 millions de panneaux photovoltaïques de dix mètres carrés. Son coût au kilowatt, plus faible mais très capitalistique, est peu dépendant de celui de la matière première et, surtout, il est exempt de production de CO<sub>2</sub>. En revanche, cette production énergétique présente des risques incommensurables : les déchets et l'accident nucléaire.

Or, sur ce dernier point, la sécurité d'une installation nucléaire repose, en dernier ressort, sur les compétences individuelles et collectives des salariés et sur leur esprit de responsabilité à tous les niveaux. D'où l'exigence de salariés hautement qualifiés, reconnus par un salaire et un statut.

La sous-traitance, le recours aux salariés détachés, en plus de faire courir des risques en termes de sécurité, imposent aux travailleurs des conditions de travail inacceptables, qui mettent leur santé et leur vie en danger.

Enfin, la détermination de la production énergétique appelle un contrôle et une participation démocratique, dans le domaine de la décision comme dans celui de l'expertise. Cela nécessite un potentiel scientifique, technique et industriel de haut niveau.

Il faut donc changer de cap, reprendre les rênes de la politique énergétique et porter un projet au niveau national comme à l'échelon européen, un projet politique et non comptable, un projet au service des peuples et non des marchés, un projet qui, seul, permettra de relever le défi immense d'une transition énergétique réussie.

**M. le président.** La parole est à M. Roland Courteau.

**M. Roland Courteau.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lors du dernier Congrès mondial de l'énergie, qui s'est tenu en octobre dernier, un expert estimait que le monde devrait investir 30 000 milliards d'euros dans les vingt prochaines années pour subvenir aux besoins en énergie d'une population en croissance aussi bien démographique qu'économique.

En France, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'ADEME, évaluait à 105 000 le nombre d'emplois dans les énergies renouvelables en 2010, contre 63 000 seulement quatre ans auparavant. Ce nombre a baissé à 99 700 en 2011, principalement en raison de la crise du secteur photovoltaïque, mais la même agence estime que 825 000 emplois pourraient être créés d'ici à 2050 grâce à la transition énergétique.

C'est dire la fragilité de cette croissance, mais aussi les perspectives considérables qu'offrent les filières d'énergies renouvelables si l'on sait conforter leurs fondamentaux.

La France dispose d'atouts : de grandes entreprises parmi les leaders de leurs secteurs respectifs, un territoire relativement vaste par rapport aux autres pays européens, d'importantes ressources naturelles, notamment dans la biomasse ou le secteur prometteur des énergies marines.

Le Gouvernement a bien compris l'importance de l'approche « filière ». Ainsi, à la demande du ministre du redressement productif et du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, un contrat de filière « énergies renouvelables » a été présenté par M. Jean-Louis Bal lors du comité stratégique de filière des éco-industries, qui s'est tenu le 9 octobre dernier. Il prévoit la création de 125 000 emplois supplémentaires d'ici à 2020 et une balance commerciale positive pour les équipements destinés à la production des énergies renouvelables.

Le tissu d'entreprises de taille intermédiaire devra bénéficier de relations équitables avec les grands groupes, ainsi que d'une réelle visibilité sur les orientations politiques pour le développement du système énergétique français.

Le comité définit enfin une politique de soutien à l'offre, afin de favoriser la compétitivité des produits et services français à l'exportation.

Cela dit, la coopération au niveau européen, comme l'a rappelé le Président de la République la semaine dernière, est essentielle dans des secteurs où l'effort de recherche, mais aussi les économies d'échelle sur les chaînes de production, sont déterminants.

Jusqu'à présent, on a eu trop souvent l'impression que chaque État, mais aussi chaque entreprise, suivait sa propre stratégie. Or je crois que les États, dans un secteur stratégique où les règles du marché ne suffisent pas, à elles seules, à émettre les bons signaux, doivent donner une impulsion. C'est tout particulièrement vrai en France, où l'État est actionnaire de plusieurs des principales entreprises du secteur de l'énergie, qui font elles-mêmes partie des leaders mondiaux.

Les tentatives de coopération franco-allemande sont restées – il faut bien le reconnaître – très limitées dans le domaine du nucléaire. Toutefois, les énergies renouvelables sont un secteur en pleine expansion, sur lequel l'ensemble des pays ont, sinon des stratégies communes, à tout le moins une volonté partagée d'avancer. Une alliance peut donc être un jeu dont chacun sortira gagnant. AREVA vient ainsi d'annoncer son alliance avec la grande entreprise espagnole Gamesa pour construire des éoliennes en mer.

Dans le photovoltaïque, beaucoup disent que la cause est perdue. Selon eux, nous devrions simplement nous adapter à une division mondiale du travail, les Européens se limitant à installer des panneaux, tandis que les modules seraient construits en Asie. Cette analyse oublie qu'il reste des progrès à réaliser concernant la performance des panneaux comme l'industrialisation de la production.

Ainsi le président du grand institut de recherche allemand Fraunhofer a-t-il déclaré la semaine dernière qu'il travaillait à la création d'un consortium avec l'Institut national de l'énergie solaire de Chambéry et un institut suisse. De son côté, Thomson Energy a annoncé le 20 janvier dernier le lancement d'une production de panneaux photovoltaïques en France, avec 95 % de composants européens.

La baisse des coûts de production, en permettant d'ici à quelques années un développement sans subvention du photovoltaïque, rendra cette industrie encore plus stratégique

pour l'Europe. Il sera essentiel alors que l'industrie puisse prendre le relais de la recherche pour produire la prochaine génération de panneaux solaires.

C'est une question d'emploi, mais aussi d'indépendance énergétique. On a coutume d'opposer les énergies renouvelables, produites sur notre sol, aux hydrocarbures que nous importons, mais le gain en autonomie n'est que partiel si les panneaux proviennent en totalité d'un nombre restreint de pays.

Cela dit, la production d'énergie n'est que l'un des aspects sur lesquels nous devons travailler. Une filière énergétique doit envisager aussi ce que l'on fait de l'énergie produite jusqu'à son utilisation par un consommateur domestique ou professionnel. C'est l'enjeu bien connu de l'électricité solaire ou éolienne produite de manière intermittente, généralement à un moment où l'on n'en a pas besoin.

Il faut d'ailleurs préciser que l'électricité nucléaire, pas plus que les énergies renouvelables, ne peut constituer une réponse unique aux besoins des consommateurs. Difficile à moduler rapidement, l'électricité nucléaire ne peut pas répondre elle toute seule aux pointes de consommation qui affectent certains moments de la journée.

La réponse idéale est le stockage de cette électricité. Des stations de transfert d'énergie par pompage, ou STEP, ont permis de stocker une partie de l'électricité pour l'aider à s'adapter à la courbe de consommation. Leur modèle économique semble difficile à trouver en ce qui concerne les énergies renouvelables, mais la France dispose d'une expérience de trente années en la matière.

A-t-on bien exploré toutes les possibilités en matière de stockage d'électricité ? Il me semble que la question mérite d'être posée.

Si l'impossibilité de stocker l'électricité renouvelable constitue éventuellement le point d'achoppement de la transition énergétique, une rupture technologique dans ce domaine pourrait, au contraire, enclencher une conversion massive de notre système énergétique.

La France dispose notamment d'un potentiel scientifique et industriel de premier ordre pour mettre en place une filière de l'hydrogène, comme l'ont rappelé nos collègues Jean-Marc Pastor et Laurent Kalinowski lors de la présentation de leur rapport sur ce sujet devant l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Le grand intérêt de l'hydrogène réside dans sa flexibilité. Non seulement il permet de stocker de l'énergie, mais il peut également être injecté dans les réseaux de gaz ou utilisé par l'industrie. Pourquoi ne pas mettre plus l'accent sur la structuration d'une « filière hydrogène », piste qui est suivie activement par des pays tels que l'Allemagne, le Japon ou la Corée ?

L'Allemagne expérimente, par exemple, la méthanation, qu'il ne faut pas confondre avec la méthanisation. La méthanation consiste à transformer en méthane l'hydrogène produit grâce à l'électricité d'origine renouvelable. Cette technique offre un potentiel considérable, car elle permettrait d'utiliser à grande échelle les réseaux de distribution de gaz pour « écouler » l'électricité produite de manière intermittente.

La production d'énergie ne doit pas être un but en soi : c'est un moyen d'assurer des services tels que l'éclairage, le chauffage, les transports. La question des filières doit donc embrasser l'ensemble des services en aval qui permettent de consommer moins et, surtout, de consommer mieux.

La France dispose d'acteurs innovants, qui sont parfois des leaders dans des secteurs tels que l'efficacité énergétique, l'effacement de consommation, les systèmes de contrôle de la consommation, les réseaux intelligents et les composants.

Le photovoltaïque, par exemple, ce ne sont pas seulement des modules de silicium, ce sont aussi des onduleurs et une connectique, pour lesquels la France dispose de spécialistes qui peuvent se positionner à tous les niveaux de la chaîne de valeur.

Les filières ne se développeront toutefois que si elles bénéficient d'un encadrement adéquat. Deux points doivent être abordés à ce sujet : la réglementation et l'accompagnement.

La réglementation constitue une difficulté récurrente pour le développement des énergies renouvelables. Non seulement le cadre réglementaire est perçu comme instable, mais les annulations fréquentes de textes réglementaires par le Conseil d'État posent une véritable difficulté aux professionnels, qui ont besoin d'une visibilité de long terme pour planifier leurs investissements, embaucher et obtenir des financements auprès des banques.

L'accompagnement doit donc faire l'objet d'une attention particulière.

Les entreprises allemandes bénéficient de conditions de refinancement intéressantes auprès de la banque publique KfW. Dans notre pays, une institution telle que Bpifrance doit jouer le même rôle et devenir la banque de la transition énergétique.

L'accompagnement à l'export sera déterminant. L'industrie nucléaire française ne doit pas être la seule à bénéficier d'une forte image de marque à l'étranger : il faut parvenir donner la même visibilité aux acteurs des énergies renouvelables. La multiplicité des acteurs, qui n'ont pas toujours la dimension suffisante, justifie que les pouvoirs publics mènent une politique de promotion active dans le cadre de la « diplomatie économique » promue par le ministre des affaires étrangères.

Mes chers collègues, le Président de la République a utilisé la métaphore de « l'Airbus de la transition énergétique ». Je souhaiterais, en conclusion – car j'ai volontairement réduit mon propos de quelques minutes, pour tenir compte des observations de M. Ladislav Poniatowski (*Sourires.*) –, prendre cette formule dans son sens littéral : l'Airbus lui-même devra faire sa transition énergétique pour, un jour, espérons-le, voler avec un carburant d'origine 100 % renouvelable !

La transition énergétique ne consiste pas seulement à construire des filières industrielles nouvelles, riches en emplois pour nos territoires, ce qui est déjà très appréciable, mais aussi à garantir la durabilité des filières existantes en leur permettant de réussir leur conversion aux énergies nouvelles. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Ladislav Poniatowski.

**M. Ladislav Poniatowski.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je souhaite d'abord remercier Jacques Mézard, président du groupe RDSE, de la proposition qu'il a faite pour me permettre d'intervenir. Bien sûr, je remercie également et très chaleureusement M. Jean-Claude

Requier, avec qui j'entretiens d'ailleurs une double complicité : non seulement nous partageons une position globalement identique sur les problèmes énergétiques, mais nous sommes, de surcroît, tous les deux vice-présidents de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, la FNCCR, et, par conséquent, nous « séchons » tous les deux ce matin le conseil d'administration de celle-ci pour participer à ce débat. (*Sourires.*)

Mes chers collègues, si nous parlons souvent, avec raison, de la problématique énergétique, nous l'abordons rarement sous le seul aspect de la production énergétique en France. Nous débattons plutôt des questions relatives à l'énergie soit sous l'angle des conséquences écologiques de nos choix, soit sous celui de la sécurité des approvisionnements, soit encore sous celui des économies d'énergie. Ainsi, trop souvent, nous nous perdons dans un dédale de sophistications, ignorant par là même qu'il n'existe qu'une seule solution alternative : limiter notre consommation en énergies fossiles.

En effet, c'est seulement en limitant notre consommation en énergies fossiles que nous réduirons notre dépendance énergétique, rétablirons notre balance commerciale et contribuerons à diminuer les rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

Ne souhaitant pas anticiper outre mesure sur la proposition de résolution relative à la transition énergétique que le groupe UMP présentera le 26 février prochain, je dirai simplement que le basculement de notre consommation en énergies fossiles vers la consommation électrique doit être le fil rouge de toutes les politiques publiques de l'énergie que nous élaborerons dans l'avenir.

En ce qui concerne la stricte question de la production énergétique en France, nous devons tenter de répondre à la question : quel mix énergétique voulons-nous pour notre pays ? Une heure et demie, on en conviendra, c'est bien peu pour y répondre...

J'évoquerai d'abord les nouvelles filières de l'énergie, que l'on catalogue hâtivement comme « énergies renouvelables », alors qu'elles n'en relèvent pas nécessairement. Ces énergies sont en effet très différentes les unes des autres : certaines sont renouvelables, d'autres non ; certaines sont neutres en dioxyde de carbone, d'autres non ; certaines sont chères, d'autres non. Il s'agit donc de savoir jusqu'où on peut développer ces filières énergétiques.

Commençons par l'hydroélectricité, grand ou petit. Ce mode de production n'est pas nouveau ; il constitue même l'un des socles de notre production. C'est une énergie propre ; son coût est faible et l'énergie est disponible en quelques heures.

Le seul problème tient à ce que son potentiel de croissance est très limité. Une étude menée en 2011 par l'Union française de l'électricité a dressé un inventaire précis des sites de production encore inexploités. Elle révèle l'existence d'un potentiel représentant environ 10,6 térawattheures, ce qui correspond à une augmentation potentielle de 16 % de la production hydroélectrique annuelle française.

Cela signifie qu'il faudra compter sur les centrales thermiques à combustible renouvelable, utilisant donc ce qu'on appelle la biomasse, c'est-à-dire le biogaz produit à partir des déchets organiques ou ménagers, le bois énergie et les biocarburants. Ce type de production électrique n'est pas « renouvelable » au sens strict du terme, dans la mesure où le combustible n'est pas illimité, à l'exception peut-être

des déchets de l'activité humaine. En tout état de cause, le potentiel de cette production est largement sous-exploité, sa faisabilité technique est avérée, le combustible est peu cher et quasiment illimité.

Cette technologie présente cependant deux inconvénients.

D'une part, il ne faut pas que cette filière nuise au développement des biocarburants, qui utilisent eux aussi des matières organiques issues du secteur agricole.

D'autre part et surtout, comme le montrent très bien les études de l'ADEME, l'utilisation du biogaz donne lieu à l'émission de nombreux polluants tels que l'oxyde d'azote, le monoxyde de carbone, des composés organiques volatils, des hydrocarbures imbrûlés, des particules diverses et des hydrocarbures aromatiques polycycliques.

Pour mémoire, la biomasse représente environ 1 % de notre électricité, à raison d'une quantité de 6 térawattheures.

Je souhaite dire un mot sur la géothermie, qui est, pour l'instant, très sous-exploitée. Nous savons qu'il existe des sites dans notre pays, comme l'Alsace ou la région parisienne, où cette technologie peut se développer.

Nous faisons aujourd'hui encore des progrès significatifs pour conserver la chaleur issue du sol qui est ensuite transformée en électricité.

Cependant, cette technologie connaît encore à court terme des limites. En effet, soit les forages sont peu profonds et, dans ce cas, l'énergie se fait rare. Soit les forages sont profonds et sont alors plus efficaces, mais aussi plus coûteux, d'autant qu'il existe un risque sismique.

Je ne fais que mentionner l'énergie marémotrice parmi les sources de production électrique d'importance marginale.

J'en viens aux énergies éolienne et solaire. Celles-ci sont sans conséquence sur l'environnement, en dehors de leur impact esthétique. Elles sont renouvelables. Le seul problème de ces deux énergies réside dans leur coût. Nous sommes quelques-uns à avoir travaillé récemment au sein d'une commission d'enquête sur ces questions, et nous en savons quelque chose !

Avec l'éolien, la somme des coûts de production et d'exploitation varie entre 0,06 et 0,125 euro le kilowattheure. Pour le photovoltaïque, ce coût se situe entre 0,12 et 0,25 euro. Je ne parle pas ici du prix de vente, dont on sait qu'il est artificiellement gonflé. Malgré ces coûts, ces deux types d'énergie ont un avenir certain. En outre, ces coûts diminuent : le prix du watt a diminué de 43 % ou de 45 % entre janvier 2011 et janvier 2012 selon que l'on utilise des modules monocristallins ou polycristallins.

Pour l'éolien, l'équation peut être posée de manière simple : en moyenne, une éolienne française produit actuellement 1,5 mégawatttheure ; or les éoliennes produisent un mégawatt supplémentaire tous les cinq à six ans ; il existe donc un énorme potentiel d'accroissement. Mais l'équation comporte aussi d'autres paramètres.

La production éolienne représente un peu moins de 3 % de notre production électrique, avec environ 4 000 éoliennes. Pour atteindre 15 % de production issue de l'éolien, c'est 20 000 éoliennes qu'il faudrait installer sur le territoire national, ce qui représente environ 1 000 éoliennes par région... Je ne suis pas sûr que les Français soient prêts à l'accepter, même s'ils tolèrent un peu mieux l'éolien offshore.

Reste le nucléaire, qui est incontournable. C'est une énergie peu chère, qui ne rejette pas de gaz à effet de serre. Elle pose deux difficultés : le stockage des déchets et son caractère non renouvelable.

J'entends ceux qui nous disent qu'il ne faudrait pas être aveuglé par le poids économique du nucléaire en France, par les emplois qu'il maintient sur le territoire, par son effet sur la balance commerciale, par la vitrine technologique que cette filière incarne pour la France... Ils se trompent : tout cela est bon et même très bon pour la France !

À court terme, mes chers collègues, nous n'avons que le nucléaire et les combustibles fossiles. À moyen terme, et seulement à ce moment-là, le nombre de réacteurs pourra baisser.

Malheureusement, puisqu'il fallait au Président de la République faire la preuve de son « écolo-compatibilité », celui-ci a annoncé la fermeture de la centrale de Fessenheim pour 2016. Il devait faire une annonce, prendre une vieille centrale comme bouc émissaire, et peut-être aussi faire plaisir à un voisin.

Mais aucun élément, ni dans les travaux de l'Autorité de sûreté nucléaire, ni dans ceux de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, ne donne raison au Président et à son Premier ministre.

**M. Jean Bizet.** Exact !

**M. Ladislas Poniatowski.** Évidemment, il y a le risque sismique en Alsace. Mais ce point donne aussi lieu à débat entre les pro-nucléaires et les autres.

Vous l'avez compris, mes chers collègues, l'UMP est très clairement opposée à la fermeture de la centrale de Fessenheim. Il ne s'agit pas d'une opposition de principe. Nous pensons simplement que le politique n'a pas à se substituer aux experts et qu'il faut faire confiance à des organismes tels que l'Autorité de sûreté nucléaire, notamment.

Quant au second objectif qu'a énoncé le Président de la République, aller plus loin, c'est-à-dire jusqu'à faire passer la part du nucléaire de 75 % à 50 % d'ici 2030, l'UMP y est totalement hostile. C'est techniquement infaisable, économiquement irréaliste et, surtout, insupportable pour les Français, qui ne sont absolument prêts à voir leur facture d'électricité doubler.

Mes chers collègues, en résumé, nous considérons que la France n'a pas les moyens d'abandonner à court, moyen ou long terme, les filières du nucléaire ni, d'ailleurs, les nouvelles filières de production d'énergie. *(MM. Jean Bizet et Jean-Claude Requier applaudissent.)*

**M. le président.** La parole est à M. Ronan Dantec.

**M. Ronan Dantec.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, qu'importe si nous ne sommes plus guère nombreux dans l'hémicycle : le groupe écologiste se réjouit de chaque occasion de débattre des questions énergétiques.

**M. Jean Bizet.** Il n'y a pas de débat ! En tout cas, c'est un débat tronqué !

**M. Ronan Dantec.** Mon cher collègue, il y a tout de même un échange de points de vue. Permettez que j'utilise les six minutes qui me sont accordées pour présenter le nôtre.

Comme M. Poniatowski l'a souligné, des objectifs ont été fixés par le Président de la République qui font l'objet d'un contrat conclu avec la Nation. Ces objectifs, qui dessinent le

cadre dans lequel nous nous situons, sont les suivants : division par quatre des émissions de gaz à effet de serre en 2050 par rapport à 1990 ; réduction de la part du nucléaire dans le mix électrique, appelée à passer de 75 % à 50 % d'ici à 2025 ; réduction de 50 % de la consommation finale d'énergie d'ici à 2050 et de 30 % de la consommation d'énergies fossiles d'ici à 2030.

Le Président de la République, lors de la conférence environnementale, a clairement réaffirmé ce troisième objectif, qui est tout aussi important que les deux premiers. J'insiste : il s'agit bien de réduire la consommation d'énergie dans notre pays.

Les écologistes soutiennent sans réserve ces objectifs, constamment rappelés par le Président de la République. Ceux-ci visent à sortir la France de l'impasse du tout-nucléaire, absurdité économique et environnementale manifeste. Ils doivent aussi nous permettre de réduire notre empreinte carbone et d'élaborer enfin une politique industrielle et de l'emploi qui soit innovante sur le plan énergétique. Atteindre ces objectifs exige cohérence et réalisme.

Notre débat de ce matin porte notamment sur l'avenir de la filière nucléaire. Notre parc actuel de centrales est vieillissant et – fait assez rarement signalé – les travaux nécessaires à sa prolongation et à sa mise en conformité avec les normes de sécurité post-Fukushima vont coûter extrêmement cher : entre 55 et 80 millions d'euros, selon les estimations actuelles, pour le parc existant.

Surtout, nous savons avec une certitude un peu plus forte qu'en 2012, lorsque la commission d'enquête sur le coût réel de l'électricité afin d'en déterminer l'imputation aux différents agents économiques a mené ses travaux sous la présidence de M. Poniatowski, que le prix du mégawattheure produit par un EPR ne sera jamais compétitif – je dis bien jamais !

J'en veux pour preuve les plans financiers de la centrale d'Hinkley Point, en Grande-Bretagne : le prix du mégawattheure, garanti pour plus de quarante ans, est supérieur à 100 euros, alors que – mes chiffres, en l'occurrence, ne concordent pas nécessairement avec ceux de M. Poniatowski – le mégawattheure issu de l'éolien terrestre coûte 80 euros et celui issu du photovoltaïque, 90 euros, aux termes des dernières propositions.

Je le répète, même parvenu à maturité, ce qui devrait se produire en Angleterre, l'EPR coûte trop cher ! Quant au mégawattheure produit par la centrale de Flamanville, il doit être le plus cher de l'histoire ; le chantier a vu son coût passer de 3 milliards à 8,5 milliards d'euros, alors même qu'il n'est pas achevé. J'ajoute que, en Finlande, la dérive des coûts est à peu près identique.

Le nucléaire a concentré et concentre encore une écrasante majorité du budget de la recherche française. Cette situation nous a fait perdre beaucoup de temps : de fait, nous avons pris un retard économique considérable dans le développement des filières renouvelables, ce qui a des conséquences négatives sur l'emploi.

C'est sur un discours faux que s'est construit le leurre d'une électricité bon marché, puisque le mégawattheure est vendu à un prix inférieur à son coût réel, comme l'a montré notre commission d'enquête de 2012.

Aussi est-il temps de tourner la page de ce choix énergétique qui affaiblit économiquement la France et de réfléchir collectivement à une sortie du nucléaire en bon ordre, en réorientant massivement les investissements sur les filières renouvelables.

Le rapport de la commission d'enquête faisait état de chiffres de la Fédération européenne des producteurs d'électricité – ce ne sont donc pas des chiffres « écolos » – dont il résulte que le nucléaire se marginalise en Europe, bien au-delà de l'Allemagne. De fait, dans les dix prochaines années, 250 milliards d'euros d'investissements sont prévus dans les filières renouvelables, contre seulement 16 milliards, soit quinze fois moins, pour le nucléaire.

Mes chers collègues, il est temps que la France soit économiquement présente sur les marchés des filières renouvelables !

En ce qui concerne les gaz de schiste, je rappellerai seulement la phrase prononcée en juin 2012 par le président-directeur général d'ExxonMobil à propos des perspectives d'exploitation de ces hydrocarbures dans le monde : « Nous sommes en train d'y laisser notre chemise ! » Je crois que c'est une bonne manière de conclure le débat. Les Polonais, notamment, commencent à déchanter.

Plus que jamais, les écologistes appellent à définir une politique forte et cohérente pour le développement des filières renouvelables. Le potentiel industriel et de création d'emplois est considérable, comme les précédents orateurs l'ont déjà fait observer.

Monsieur le ministre, nous attendons avec une grande impatience des précisions supplémentaires au sujet du « géant franco-allemand de la transition énergétique » dont le Président de la République a annoncé la création sur le modèle d'EADS. Les activités de ce groupe concerneront-elles principalement le photovoltaïque, ou bien seront-elles plus larges ? Il manque encore une partie de la réponse.

Dans ce débat, les désaccords entre les uns et les autres sont connus. Je voudrais dire quelques mots de la « filière hydrogène », au sujet de laquelle certaines convergences peuvent se faire jour entre nous ; elles sont rares, donc précieuses !

Un rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, intitulé « L'hydrogène : vecteur de la transition énergétique ? », a été remis à Arnaud Montebourg cette semaine. Nous pouvons tous convenir, je pense, que l'application *power-to-gas* représente un potentiel immense. Cette technologie consiste à transformer l'électricité en hydrogène avant de la réinjecter dans le réseau – le taux d'injection d'hydrogène dans le réseau est compris entre 5 % et 20 %. Quoi qu'il en soit, il faut développer cette technique et, dans cette perspective, il est temps de lancer des expérimentations grandeur nature.

C'est d'autant plus vrai que cette application est aussi un facteur de stabilisation du prix. En effet, on ne dit pas suffisamment que les variations considérables du prix de l'électricité, avec des prix souvent négatifs qui fragilisent l'ensemble des filières, sont l'une des grandes difficultés actuelles.

De même que nous connaissons tous la nécessité d'encourager massivement le développement des énergies renouvelables, de même nous savons que les économies d'énergie joueront un rôle central dans la réussite de la transition énergétique. Celle-ci passe par des avancées telles que l'effacement, l'intelligence des réseaux, le mécanisme de capacité à

l'échelle européenne. Du reste, il est clair que ceux qui ne veulent pas de la transition énergétique s'attaquent précisément, aujourd'hui, à ces différents instruments en essayant de les rendre aussi peu performants que possible.

Le projet de paquet énergie-climat pour 2030, présenté hier par la Commission européenne, est décevant. La France accueillera, en 2015, la conférence Climat, qui doit nous permettre de parvenir, enfin, sur les questions climatiques, à un accord qui soit à la hauteur des enjeux. Dans cette perspective, elle doit se mobiliser, et cette mobilisation doit prendre corps dès les prochaines semaines, pour relever le niveau d'ambition des décisions qui seront prises au Conseil européen de mars prochain.

C'est pourquoi notre pays doit se montrer tout à fait exemplaire dans le respect de ses propres engagements en matière de transition énergétique !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Requier.

**M. Jean-Claude Requier.** Monsieur le président, je cède mon tour de parole à M. Deneux.

**M. le président.** Avant de vous donner la parole, monsieur Deneux, je vous rappelle que je devrai impérativement suspendre la séance à treize heures au plus tard, la séance des questions d'actualité au Gouvernement commençant à quinze heures.

Vous avez la parole, mon cher collègue.

**M. Marcel Deneux.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je regrette les conditions dans lesquelles ce débat est organisé ; et je déplore toutes les conséquences qui pourraient résulter du fait d'avoir bâclé un débat au Sénat.

Même si le débat n'aura pas vraiment lieu, je suis ravi que la question de la politique énergétique ait été inscrite à l'ordre du jour de nos travaux. La France va-t-elle respecter les engagements qu'elle a pris dans ce domaine ? Serons-nous exemplaires demain, comme nous l'avons été par le passé ? Telles sont les questions qui se posent.

Nous avons pris des engagements en 2008. À mi-chemin du délai prévu pour les atteindre, nous ne sommes malheureusement pas à mi-chemin de leur réalisation.

Je constate que notre échange tombe à point nommé puisque la Commission européenne a présenté hier le paquet énergie-climat pour 2030, et je m'en félicite.

Avant tout, je veux rappeler que nous nous sommes engagés à diminuer de 20 % notre consommation d'énergie d'ici à 2020. La tâche n'est pas des plus simples ! Certes, la meilleure énergie, et la moins coûteuse, est toujours celle que l'on ne consomme pas ! Il reste que la concrétisation de cet objectif suppose de la pédagogie, des investissements importants et des innovations technologiques.

La pédagogie est de notre responsabilité politique : nous devons mieux informer les consommateurs, mieux éduquer nos enfants, rendre l'État et les collectivités territoriales exemplaires en matière de consommation.

S'agissant de l'objectif de porter à 23 % la part des énergies renouvelables, force est de constater que l'année 2013 a marqué un recul significatif des mises en service, pour l'éolien comme pour le photovoltaïque. Il est clair que l'objectif ne sera pas atteint, et cela pour de nombreuses raisons, parmi lesquelles je tiens à citer l'absence d'une simplification administrative pourtant très attendue.

Il faut rassurer les opérateurs et leur redonner confiance en définissant clairement les perspectives.

M. le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a lancé un appel d'offres pour le développement de compteurs intelligents. La mise au point de tels compteurs est en effet nécessaire à l'application de la politique que nous souhaitons en matière de précarité énergétique et d'encouragement à une consommation intelligente des ménages.

En ce qui concerne notre politique nucléaire, le Président de la République a pris une position. Où en sommes-nous de la réalisation de sa promesse ?

Celle-ci pourrait être bonne, à condition qu'elle soit mise en œuvre de manière mesurée et raisonnable. En vérité, tout dépend de la durée de la période de transition et de l'objectif de réduction que l'on se fixe. Ne reproduisons pas ce qui se passe en Allemagne, pays souvent cité en exemple par les opposants farouches au nucléaire !

Il faut trouver, pour chaque territoire, le bon mix énergétique, en partant de ce qui existe et en fonction des sommes que l'on s'engage à mobiliser. En France, pour l'instant, il n'y a pas de réponse possible à la démobilité du volume d'énergie nucléaire.

L'électricité nucléaire soutient le pouvoir d'achat des ménages, mais aussi la compétitivité de notre économie, qu'il est nécessaire d'encourager.

À cet égard, il faut rappeler que certains pays, en particulier les États-Unis et le Royaume-Uni, développent l'utilisation des gaz de schiste. En France, nous avons décidé de ne même pas connaître la richesse ou la pauvreté de notre sous-sol ; nous l'avons même inscrit dans la loi. Il faut adapter notre réglementation pour que nous puissions au moins évaluer nos réserves, afin de savoir de quoi nous parlons.

Au lieu de cela, nous restons dans notre ignorance, par peur de la connaissance et du progrès. Notre société est toujours en avance d'une crainte, mais trop souvent en retard d'une idée : ce n'est pas digne de la France ! Une polémique, fût-elle médiatique, n'a jamais remplacé une politique éclairée par des connaissances scientifiques reconstruites.

Les parlementaires que nous sommes gagneraient à s'interroger, d'une manière pragmatique, sur le calendrier de la future loi de programmation pour la transition énergétique. Le Gouvernement promet son adoption avant la fin de cette année ; je crains que cette prévision ne soit trop optimiste. Encore faudra-t-il que ce texte contienne les bonnes mesures.

Mes chers collègues, il s'agit d'un virage important : il faut prendre le temps de le négocier si nous voulons être efficaces !

**M. Jean Bizet.** Monsieur le président, je demande la parole.

**M. le président.** Je vous la donne bien volontiers, mon cher collègue, mais je vous prie d'être bref, car il est presque treize heures.

**M. Jean Bizet.** Monsieur le président, je tiens à dénoncer ce faux débat.

Il n'a échappé à personne que le groupe écologiste a manipulé cette matinée en faisant volontairement durer l'examen de la proposition de loi portant réforme de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

**M. Ronan Dantec.** Pardon ?

**M. Jean Bizet.** En effet, nos collègues ont déposé pas moins de huit amendements dans le but de retarder l'ouverture du débat sur la production énergétique en France. Résultat : le Gouvernement est empêché de répondre aux questions des orateurs.

Je pense que la commission des lois a été complice de ce procédé assez lamentable visant à occulter le débat.

En tout cas, mes chers collègues, je vous donne rendez-vous le 26 février pour reprendre nos discussions sur la politique énergétique !

**M. Ronan Dantec.** Monsieur le président, je demande à répondre à M. Bizet !

**M. le président.** Monsieur Dantec, je vous accorde quelques secondes.

**M. Ronan Dantec.** Monsieur le président, je considère que les accusations de manipulation lancées par M. Bizet sont totalement inacceptables. J'ignore ce que notre règlement prévoit en pareil cas, mais je trouve les propos de notre collègue absolument inadmissibles. Le terme « lamentable » a été employé ; j'aurais pu le reprendre.

Je rappellerai simplement que la quasi-totalité des amendements défendus par Hélène Lipietz ont été adoptés. Ils ont donc permis l'amélioration de la proposition de loi portant réforme de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, qui a ensuite été adoptée à l'unanimité.

Considérer que faire adopter des amendements est une manière de faire traîner les débats est absurde et... lamentable !

**M. le président.** Monsieur Dantec, monsieur Bizet, chacun d'entre vous aura pu faire valoir son point de vue.

**M. Jean Bizet.** Justement, pas tout à fait !

6

### NOMINATION D'UN MEMBRE D'UNE COMMISSION SPÉCIALE

**M. le président.** Je rappelle au Sénat que la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe a présenté une candidature pour la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel.

Le délai prévu par l'article 8 du règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je déclare cette candidature ratifiée et je proclame M. Philippe Darniche membre de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, en remplacement de M. Philippe Adnot, démissionnaire.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à quinze heures, pour les questions d'actualité au Gouvernement.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à treize heures, est reprise à quinze heures, sous la présidence de M. Jean-Pierre Bel.)*

### PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PIERRE BEL

**M. le président.** La séance est reprise.

7

### QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT

**M. le président.** L'ordre du jour appelle les réponses à des questions d'actualité au Gouvernement.

Je rappelle que l'auteur de la question dispose de deux minutes trente, de même que la ou le ministre pour sa réponse.

#### ANNONCES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA DÉCENTRALISATION

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Raffarin.

**M. Jean-Pierre Raffarin.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, ma question a trait à la décentralisation.

Pour le Sénat, qui est l'assemblée des territoires, quoi qu'en ait dit de façon malvenue le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, la décentralisation reste une grande ambition politique – il ne s'agit pas d'un dossier technique –, ce qui explique pourquoi, au lieu de nous disperser sur une succession de textes, nous avons essayé de définir une ligne d'horizon pour la décentralisation.

Nous avons ainsi décidé de constituer, sous votre autorité, monsieur le président, une mission d'information, dont j'étais le président et dont M. Yves Krattinger était le rapporteur, pour essayer de définir un certain nombre de perspectives. Nous en avons relevé trois principales, que je veux rappeler à votre attention.

La première est la défense de la commune. Les maires sont inquiets et, au moment où les conseils municipaux vont être renouvelés, nous devons les soutenir. Il faut non seulement défendre la commune, qui est le premier espace républicain, mais aussi, évidemment, l'intercommunalité, la commune ayant besoin de solidarité. Il s'agit pour nous de défendre une intercommunalité entendue très largement, qui doit être non pas hiérarchique, mais collégiale. *(Très bien ! sur les travées de l'UMP.)*

**Mme Catherine Morin-Desailly.** Tout à fait !

**M. Jean-Pierre Raffarin.** Deuxième perspective très importante : la défense de la ruralité. Je sais bien que cela ne concerne jamais que 15 millions de personnes, mais ce sont tout de même 15 millions de personnes qui comptent dans notre pays. *(M. Gérard Larcher opine.)*

Or c'est au niveau du département que se fait l'indispensable équilibre entre le rural et l'urbain, même si ce niveau d'administration peut aussi être légitimement défendu pour les espaces urbains. Il reste que la défense de la ruralité passe par la défense du département, en charge de la cohésion sociale et territoriale.

Troisième perspective essentielle : puisqu'il nous faut faire des économies, la décentralisation ne peut être exemptée de l'effort national. Pour ce faire, nous devons éviter tous les doublons. Aussi, pour mettre fin à la concurrence entre les régions et les départements, tout en évitant la cantonalisation de la région, nous devons avoir des régions plus grandes, qui font de la stratégie et travaillent sur les grandes infrastructures, sur les grandes questions universitaires, sur la politique

des entreprises, les départements restant en charge de la cohésion. Dans ce cadre, les régions et les départements ne doublonnent pas, ce qui permet de faire des économies.

Ma question est donc la suivante : quelle place le Premier ministre réserve-t-il au Sénat dans ses projets en matière de décentralisation, après les annonces du Président de la République ? La Haute Assemblée étant un partenaire fiable pour lui, quelle suite entend-il donner à ses idées dans cette réflexion ? (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué chargé des relations avec le Parlement.

**M. Alain Vidalies, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.** Monsieur Raffarin, le Premier ministre étant en déplacement à Metz avec Mme Lebranchu, il m'a chargé de vous répondre à sa place, même s'il aurait souhaité le faire personnellement.

Votre question fait très largement écho aux déclarations du Président de la République, qui vient de réaffirmer sa détermination à poursuivre l'effort de simplification de l'organisation administrative de notre territoire.

Le Gouvernement a été chargé de préparer un second volet de la réforme de la décentralisation qui permettra de clarifier les compétences entre les différents niveaux de collectivités et ainsi de lutter contre les enchevêtrements et les trop nombreux doublons.

Le rôle moteur des régions en matière de développement économique sera renforcé par le transfert de nouvelles compétences de l'État. Je peux notamment citer les aides aux entreprises et le soutien à l'innovation.

Concernant les départements, le Gouvernement a pris la pleine mesure de leur action en matière de cohésion sociale et de solidarité territoriale, pour reprendre votre expression. Leurs attributions en ces domaines seront enrichies et précisées. Pour être clair, nous sommes opposés à la suppression des départements sur tout le territoire, ce que propose, par exemple, M. Jean-François Copé. (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Gérard Larcher.** On a dit ce qu'on en pensait !

**M. Alain Gournac.** Ce n'est pas nous ! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Ce serait aujourd'hui un non-sens : dans les zones rurales, notamment, ils jouent un rôle essentiel pour la cohésion sociale et territoriale, vous l'avez dit fort justement.

Pour autant, cette organisation territoriale ne saurait rester figée. Dans un souci d'efficacité, elle doit aussi permettre aux collectivités de s'adapter aux spécificités de chaque territoire. C'est la raison pour laquelle le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a créé les conférences territoriales de l'action publique. En leur sein, les représentants des différentes collectivités de chaque région auront la possibilité d'affiner par voie de délégation l'exercice de leurs compétences.

Face à des régions aux prérogatives renforcées, nous devons collectivement nous poser la question de leur nombre et de leur taille, comme vous l'avez fait. Si certaines atteignent déjà une taille suffisante pour exercer de nouvelles compétences, d'autres pourraient être amenées à se regrouper ou à mutua-

liser leurs services. En vue de les accompagner, nous travaillerons à la mise en œuvre d'incitations financières dans le calcul des dotations de l'État.

Le Gouvernement souhaite que le débat sur la carte territoriale ait lieu avec l'ensemble des forces politiques. À cet égard, vous l'avez rappelé, nous nous félicitons de ce que le Sénat, d'une certaine façon, nous ait devancés avec la mission commune d'information que vous présidiez, monsieur Raffarin, et dont le rapporteur était M. Yves Krattinger. Au nom du Gouvernement, je tiens à saluer la qualité du travail accompli, que nous prendrons naturellement en compte pour réussir cette réforme, tout en étant particulièrement attentifs à la poursuite du dialogue avec le Sénat. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – Mme Annie David applaudit également.*)

#### ANNONCES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SUR LES ENGAGEMENTS BUDGÉTAIRES

**M. le président.** La parole est à M. Aymeri de Montesquiou.

**M. Aymeri de Montesquiou.** Mesdames, messieurs les ministres, nous avons inlassablement déclaré que votre augmentation des impôts tuerait l'impôt, que nous assisterions à une démonstration *in vivo* de la courbe de Laffer. La baisse actuelle des recettes fiscales en est en effet l'illustration.

Les dernières déclarations du Président de la République sonnent comme un *aggiornamento* et comme la prise de conscience du découragement croissant des entreprises depuis vingt mois.

**Mme Éliane Assassi.** Oh là là !

**M. Aymeri de Montesquiou.** On peut chiffrer ses propos : une baisse des charges des entreprises de 50 milliards d'euros et une baisse des impôts sur les ménages de 6 milliards d'euros d'ici à 2017 ; une baisse, dès 2015, du déficit budgétaire de 15 milliards d'euros pour parvenir aux 3 % « maastrichtiens ».

**M. Alain Gournac.** Ça va être dur !

**M. Aymeri de Montesquiou.** Nous nous y sommes engagés auprès de la Commission européenne, et c'est la crédibilité de notre signature sur les marchés qui est en jeu. Sans elle, le poids de nos remboursements ne pourra que s'alourdir.

La croissance étant atone, les recettes fiscales se réduisant ou étant gelées, l'équilibre ne pourra se faire qu'en diminuant les dépenses, constituées à 50 % par les salaires. Il est en effet exclu d'amputer l'investissement public, pour ne pas ajouter la crise à la crise. Il faut donc réduire les dépenses de fonctionnement.

Je rappelle que la France affiche le rapport entre nombre d'agents publics et nombre d'habitants le plus élevé de l'Union. Or je n'imagine pas que vous envisagiez de diminuer leur rémunération ou de renoncer aux 35 heures, hélas, uniques au monde. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

**Mme Éliane Assassi.** La France a d'autres choses uniques au monde !

**M. Aymeri de Montesquiou.** Aussi, je reprendrai les conclusions du rapport de la Cour des comptes de juillet 2012, en paraphrasant Paul Quilès : il ne faut pas seulement dire que nous allons diminuer le nombre d'agents publics ou des missions, mais il faut nous dire lesquels.

**M. Roland Courteau.** Quelle est votre préférence ?

**M. Aymeri de Montesquiou.** Quelle va être la réduction annuelle du nombre d'agents publics ou des missions que vous envisagez, et dans quels ministères ? Ne me répondez pas, s'il vous plaît, que vous allez créer un nouveau haut comité consultatif ! (*Rires et applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué chargé du budget.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du Budget.** Monsieur le sénateur, je vous remercie de cette question qui, d'abord, me donne l'occasion de faire un point sur les chiffres. En effet, je ne sais pas où vous avez trouvé les vôtres, mais ils ne correspondent absolument pas à ceux qui figurent dans les rapports de la Cour des comptes et du Haut Conseil des finances publiques.

En ce qui concerne les déficits, je veux bien admettre qu'ils puissent parfois diminuer moins vite qu'ils n'ont augmenté par le passé, mais cela ne signifie pas qu'ils augmentent !

Permettez-moi de vous donner la séquence de la réduction des déficits publics pour que nous disposions tous des mêmes éléments statistiques et chiffrés : lorsque nous sommes arrivés aux responsabilités, en 2012, le dernier déficit public connu était de 5,3 % ; au terme des efforts que nous avons faits en loi de finances rectificative pour 2012, il était de 4,5 % ; nous serons autour de 4,1 % en 2013 et à 3,6 % en 2014.

Nous avons consenti un effort structurel sans précédent, comme le Haut Conseil des finances publiques l'a reconnu, de 1,3 % en 2012 et de 1,7 % en 2013.

Si je prends, pour appuyer mon propos et conduire la démonstration jusqu'à son terme, le déficit des comptes sociaux, comprenant le régime général et le fonds de solidarité vieillesse, il était de plus de 20 milliards d'euros en 2011, il est passé à un peu plus de 17 milliards d'euros en 2012 et il sera de 16,2 milliards d'euros en 2013, puisque nous avons sous-exécuté l'ONDAM à hauteur de 1 milliard d'euros, et de 12,8 milliards d'euros en 2014.

En d'autres termes, en l'espace de vingt mois, nous aurons diminué de 8 milliards d'euros le déficit des comptes sociaux, alors qu'il avait spectaculairement augmenté au cours du dernier quinquennat. (*Eh oui ! sur les travées du groupe socialiste. – Protestations sur les travées de l'UMP.*)

**M. Yves Daudigny.** C'est la réalité !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Par conséquent, monsieur le sénateur, comme j'ai senti un peu d'angoisse dans votre question, je voulais, en vous apportant une réponse précise, faire en sorte que vous puissiez partir plus serein de l'hémicycle après cette séance de questions que vous ne l'étiez lorsque vous y êtes entré. (*Rires sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Didier Guillaume.** Il est rassuré !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Par ailleurs, vous parlez d'économies. Bien entendu, nous allons en faire, et beaucoup plus que vous n'en avez réalisé.

Voici, là encore, quelques chiffres qui devraient être de nature à vous rassurer totalement : la dépense publique a augmenté entre 2007 et 2012 de 170 milliards d'euros...

**M. Aymeri de Montesquiou.** Ce n'est pas la question !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Ce n'est pas la question, mais c'est ma réponse, car il faut être extrêmement précis sur ces sujets-là.

Je reprends : 170 milliards d'euros entre 2007 et 2012, soit un peu plus de 2 % d'augmentation de la dépense publique pendant cette période ; on est aujourd'hui à 0,4 % dans le budget 2014, et nous envisageons de faire 50 milliards d'euros d'économies d'ici à 2017.

Sans doute vous interrogez-vous : arriveront-ils à les faire ? Monsieur le sénateur, je veux aussi vous rassurer sur notre détermination à ce sujet, et ce avec d'autant plus de crédibilité que nous avons déjà réalisé 15 milliards d'euros d'économies sur un an, quand la révision générale des politiques publiques avait permis de n'en dégager que 10 milliards d'euros sur trois ans.

Par conséquent, nous sommes sur un chemin de réduction des déficits et de maîtrise de la dépense qui doit nous conduire à tenir les engagements que nous avons pris devant l'Union européenne. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – M. André Gattolin applaudit également.*)

#### TVA APPLICABLE À LA PRESSE NUMÉRIQUE

**M. le président.** La parole est à M. David Assouline.

**M. David Assouline.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, comme vous le savez, la presse est frappée lourdement par la crise économique.

Elle subit aussi de plein fouet la révolution des technologies de l'information et de la communication. Tout est bouleversé : techniques de fabrication, distribution, métiers, usages des lecteurs, et, bien sûr, l'ensemble du modèle économique.

Nous sommes dans ce moment où l'ancien meurt et le nouveau peine à naître.

L'enjeu est, bien sûr, de sauvegarder les titres et les emplois. Mais il y a un autre enjeu, plus global, intéressant toute la société : continuer à avoir une information de qualité, diverse et pluraliste, libre et indépendante, nécessité vitale pour notre démocratie.

Après la disparition de quelques titres nationaux et les menaces sur de nouveaux titres parmi les plus prestigieux, c'est maintenant la presse quotidienne régionale qui est aussi en grand danger.

Les aides de l'État sont très importantes,...

**M. Christian Poncelet.** Eh oui !

**M. David Assouline.** ... mais, elles sont critiquées, à raison : certains bénéficiaires sont très loin d'avoir ce « caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée », pourtant exigé pour bénéficier de ces aides. De plus, la répartition et les priorités retenues sont contestables.

Face à cette crise, quelle est l'action du Gouvernement pour réformer ces aides et aider notre presse à affronter avec succès le défi historique qui est devant elle ?

Dans ce cadre, monsieur le ministre chargé du budget, comment et quand comptez-vous mettre fin à une injustice fiscale entre la presse papier et la presse en ligne, laquelle ne bénéficie pas du même taux de TVA ? En effet, le taux de TVA « super-réduit » à 2,1 % sur les ventes, n'est pas appliqué à la presse en ligne. Pourtant, ce n'est pas l'édition papier qui justifiait cette aide lorsqu'elle a été

instaurée. En 2012, 1 700 entreprises ont bénéficié de ce dispositif. Cet avantage fiscal est la principale aide à la presse, à côté de l'aide au transport postal.

Au-delà de l'injustice subie par tel ou tel titre de presse diffusé exclusivement en ligne, ce différentiel de taux de TVA représente un frein à la nécessaire modernisation et aux innovations dans tout le secteur de la presse – y compris la presse traditionnelle, qui ne se conçoit plus sans le numérique – et constitue à la fois un handicap économique et un frein à la migration des abonnés « papier » vers les offres numériques.

Depuis plusieurs années, je propose régulièrement au Sénat de voter la fin de cette injustice lors de la discussion du projet de loi de finances. Je sais que le Gouvernement, et notamment la ministre Aurélie Filippetti, est sensible à cette question et a engagé des négociations au niveau européen pour obtenir cet alignement de taux de TVA, mais qu'envisage-t-il de faire sans attendre, monsieur le ministre, pour remédier à cette injustice et rendre effectif le principe de neutralité technologique? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – M. André Gattolin applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué chargé du budget.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget.** Monsieur Assouline, votre question me donne l'occasion de saluer votre implication constante sur ce sujet.

Avec plusieurs de vos collègues, vous avez mené ce combat en faveur de la neutralité des supports, à la fois pour les objets culturels – je pense notamment à votre volonté d'aligner le taux de TVA s'appliquant au livre numérique sur le taux réduit, de 5,5 %, dont bénéficie le livre papier – et pour la presse, dont la situation est toutefois un peu différente de celle du livre.

Comme vous le savez, le taux de TVA applicable à la presse papier est de 2,1 %, pour des raisons qui tiennent au fait que, au moment où la directive sur la TVA a été adoptée, les taux réduits applicables à l'époque ont été conservés : c'est ce que l'on appelle la « clause de gel ». Lorsque ce taux a été défini, la presse numérique n'existait pas encore : c'est le progrès technologique, comme vous l'avez souligné, qui a permis à la presse numérique de se développer et de mener, notamment, des investigations aussi importantes et précieuses pour la démocratie, en France et en Europe, que celles de la presse papier.

Pour les mêmes raisons que celles qui nous ont conduits à nous mobiliser sur le taux réduit de TVA pour le livre numérique, Aurélie Filippetti a pris l'engagement, en juillet 2013, d'appliquer le taux réduit de TVA à la presse en ligne.

Il s'avère qu'un très grand nombre de pays de l'Union européenne s'associent à ce combat. Faut-il rappeler que, dans l'accord de coalition qui lie les différentes formations politiques présentes au sein du gouvernement dirigé par Angela Merkel, la mise en place d'un taux réduit de TVA sur la presse en ligne figure parmi les objectifs à atteindre? Par ailleurs, dans le cadre des consultations en cours relatives à la rédaction de la nouvelle directive sur la TVA, de nombreux États membres de l'Union européenne nous ont rejoints.

Dans ce contexte, nous pensons que le moment est venu d'aligner le taux de TVA applicable à la presse en ligne sur celui de la presse papier. Le Gouvernement prendra une initiative législative dans les semaines à venir pour matérialiser cette volonté. Au moment où cette initiative législative sera prise, de manière à ne pas perdre de temps, nous diffuserons également une instruction qui permettra à cet alignement d'être appliqué sans délai.

Nous aurons ainsi répondu à votre préoccupation, monsieur le sénateur, et donné satisfaction à tous vos collègues qui mènent ce combat depuis de nombreuses années sur toutes les travées de cet hémicycle. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

OGM

**M. le président.** La parole est à M. Joël Labbé.

**M. Joël Labbé.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord de dire, au nom de tous mes collègues du groupe écologiste, notre grande satisfaction d'avoir vu ce matin l'Assemblée nationale adopter conforme notre proposition de loi visant à mieux encadrer l'usage des pesticides. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste. – Mmes Bernadette Bourzai et Annie David applaudissent également.*)

Ma question s'adresse à M. le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et concerne la procédure d'autorisation, par l'Union européenne, de l'OGM TC1507 et le maintien d'un moratoire sur le maïs OGM MON 810.

Les États membres de l'Union européenne doivent se prononcer, avant le 12 février, sur une demande d'autorisation du maïs OGM TC1507, proposée par la Commission européenne. La majorité qualifiée n'étant pas requise lors de ce vote, la Commission pourrait valider cette proposition, alors même que le Parlement européen a adopté une résolution contre cette autorisation. Aussi demandons-nous au gouvernement français de jouer de tout son poids pour refuser cette autorisation et défendre la sécurisation des procédures d'autorisation des OGM.

Nous tenons à pointer une autre urgence, nationale cette fois : il s'agit du maïs MON 810. L'arrêté d'interdiction de ce maïs OGM pris par le gouvernement français en mars 2012 avait été annulé par une décision du Conseil d'État.

Dans un communiqué daté du 1<sup>er</sup> août 2013, vous avez confirmé, monsieur le ministre, l'engagement pris par le Gouvernement lors de la conférence environnementale de septembre 2012, de « maintenir le moratoire sur la culture des semences OGM afin de prévenir les risques environnementaux et économiques pour les autres cultures et l'apiculture » en recherchant un cadre réglementaire adapté durablement au respect de ces objectifs. Vous avez aussi affirmé, dans ce communiqué, qu'une décision serait prise avant le prochain semis, qui aura lieu entre avril et juin 2014.

Alors, en cette période où nous étudions le projet de loi d'avenir agricole, dont le socle est l'agro-écologie, pratique au carrefour de l'agronomie, de l'écologie et des sciences sociales, et qui ne porte pas du tout les OGM dans ses gènes, quelle décision vous préparez-vous à prendre, monsieur le ministre, afin d'en préserver durablement et – souhaitons-le! – définitivement notre territoire? (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste. – Mme Anne Emery-Dumas applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre de l'agriculture.

**M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.** Monsieur le sénateur, votre question comporte deux éléments. Le premier présente une dimension d'urgence, liée à l'autorisation d'un maïs OGM, le TC1507. Le deuxième est relatif à la question plus vaste des règles qui s'appliqueraient, dans un cadre européen rediscuté et renouvelé, aux autorisations de mise en culture d'OGM et aux possibilités données aux États membres d'accepter ou de refuser le recours aux OGM.

Pour ce qui concerne l'immédiat, à savoir l'autorisation du fameux maïs TC 1507, la position de la France est très claire, et je l'ai exprimée à chaque rencontre des ministres européens : nous ne sommes pas d'accord avec la délivrance de cette autorisation. Ce refus se justifie par des raisons de fond, mais aussi par une raison de forme. En effet, l'Autorité européenne de sécurité des aliments, l'EFSA, a demandé à l'entreprise concernée de livrer un certain nombre d'informations, relatives notamment aux impacts environnementaux de ce maïs, mais elle n'a toujours pas obtenu de réponse. Par conséquent, d'un point de vue juridique, abstraction faite des positions de l'EFSA sur cette question, il n'y a aucune raison d'accorder cette autorisation.

Ensuite, il convient de définir un lieu de débat au niveau du Conseil des ministres européens. Puisque le Conseil des ministres de l'agriculture ne peut fournir un cadre valable, à la demande de la France – nous y avons travaillé avec Thierry Repentin –, le Conseil des ministres « affaires générales » du 11 février prochain aura à traiter de cette question, qui est inscrite au point B de son ordre du jour. Un débat aura donc bien lieu, comme nous le souhaitons, car chacun doit pouvoir exprimer sa position sur ce sujet. Celle de la France, je le répète, est de ne pas accepter cette autorisation.

S'agissant maintenant de la question plus globale, et qui est posée depuis longtemps, de l'autorisation des organismes génétiquement modifiés, je rappelle que certaines règles régissent, à l'échelle européenne, les choix que peuvent faire les États. Un maïs est autorisé aujourd'hui, le maïs Monsanto 810, et c'est sur la base de clauses de sauvegarde que la France n'autorise pas le recours aux semences de ce maïs. Ces clauses de sauvegarde sont contestées et juridiquement contestables.

Il faut donc que l'on soit capable de définir une réglementation et un cadre juridique à l'échelle de l'Union européenne afin que les États puissent procéder à des choix objectifs en matière d'utilisation d'un OGM qui aura été autorisée par les instances européennes compétentes. Tel est donc l'enjeu de ce débat, qui doit se dérouler dans un deuxième temps : il s'agit d'une discussion et d'une négociation sur le cadre juridique.

En résumé, premièrement, la France est opposée à l'autorisation du maïs TC1507, deuxièmement, elle milite pour un changement du cadre juridique actuel. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.)*

#### RAPPORTS ENTRE LE MILIEU DE LA FINANCE ET L'ÉTAT

**M. le président.** La parole est à M. Éric Bocquet.

**M. Éric Bocquet.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, ma question s'adresse à M. le ministre de l'économie et des finances.

Au lendemain du deuxième anniversaire d'un grand discours prononcé par un candidat à l'élection présidentielle de 2012 au Bourget, j'en citerai une phrase : « Sous nos yeux, en vingt ans, la finance a pris le contrôle de l'économie, de la société et même de nos vies. »

**M. Philippe Dallier.** De qui est-ce ? *(Rires sur les travées de l'UMP.)*

**M. Éric Bocquet.** Le 24 décembre dernier, nous apprenions par la presse que l'Autorité des marchés financiers, l'AMF, avait procédé au renouvellement de six membres de la commission des sanctions qui existe en son sein.

Rappelons, si nécessaire, le rôle de l'AMF, tel qu'il est défini sur son site internet : « Elle est une autorité publique indépendante qui régule les acteurs de la place financière française et, lorsque c'est nécessaire, c'est elle qui contrôle, enquête et sanctionne. »

Nous avons pu noter la nomination, au sein de cette instance, d'une représentante de la banque suisse UBS,...

**M. Philippe Dominati.** Oh là là !

**M. Éric Bocquet.** ... jusque-là en charge de la conformité au sein de la banque.

Vous le savez, monsieur le ministre, la banque UBS fait l'objet d'une enquête depuis février 2012, elle a été sanctionnée en juin 2012 d'une amende de 10 millions d'euros par l'Autorité de contrôle prudentiel pour, « laxisme dans le contrôle des pratiques commerciales ». *(Rires et exclamations sur les travées de l'UMP.)*

L'information judiciaire ouverte à Paris porte sur le motif suivant : « démarchage bancaire ou financier par personne non habilitée et blanchiment de fraude fiscale et de fonds obtenus à l'aide d'un démarchage illicite commis en bande organisée ».

**Mme Éliane Assassi.** C'est du lourd !

**M. Éric Bocquet.** Vous conviendrez, mes chers collègues, que le télescopage entre les termes de la doctrine de l'AMF et ceux qui décrivent les faits reprochés à la banque est assez saisissant !

Ma question sera double

Premièrement, quels sont les critères qui ont présidé à la désignation de la représentante de la banque UBS au sein de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers ?

Deuxièmement, peut-on dire que cette décision est de nature à préserver du contrôle de la finance « l'économie, la société et même nos vies » ? *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe écologiste.)*

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué chargé du budget.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget.** Monsieur le sénateur, je sais l'intensité du combat que vous menez pour lutter contre la finance devenue démente, en animant notamment une commission d'enquête sur les paradis fiscaux et sur la lutte contre la fraude fiscale qui réalise un travail remarquable. Par ailleurs, tout au long de la discussion des textes financiers, vous avez témoigné votre détermination, que je veux saluer ici.

Au reste, sachez-le, votre détermination n'a d'égale que la nôtre en ces matières. C'est la raison pour laquelle, depuis que nous sommes au gouvernement, nous avons adopté un

ensemble de dispositions qui devraient vous donner entière satisfaction puisqu'elles vont dans le sens des préoccupations exprimées dans votre question.

Faut-il rappeler les soixante mesures prises depuis le début du quinquennat pour lutter contre la fraude fiscale, qu'il s'agisse des dispositions relatives à l'inversion de la charge de la preuve pour le transfert des bénéficiaires, des conditions beaucoup plus restrictives de déduction des intérêts d'emprunt des bénéficiaires pour éviter l'optimisation fiscale, du projet de loi que j'ai présenté avec Christiane Taubira devant votre assemblée et qui durcit considérablement les peines encourues par ceux qui s'adonnent à la fraude fiscale en recourant notamment à des sociétés écrans, ou encore du combat mené au niveau européen avec Pierre Moscovici pour développer l'échange automatique d'informations au sein de l'Union européenne, pour mandater l'Union afin qu'elle négocie et signe des conventions internationales et pour établir une liste européenne d'États et territoires non coopératifs.

**M. Éric Bocquet.** Ce n'est pas la question, monsieur le ministre!

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Toutes ces actions nous ont permis d'obtenir des résultats en matière de lutte contre la fraude et de maîtrise de la finance qu'aucun des gouvernements précédents n'avait pu obtenir. Je tiens notamment à évoquer l'objectif que nous nous sommes assigné pour 2014 en matière de lutte contre la fraude fiscale: nous escomptons près de 2 milliards d'euros de recettes à ce titre.

**Mme Éliane Assassi.** Et UBS?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Par ailleurs, aux termes de la circulaire que j'ai prise au mois de juin dernier, les 11 000 dossiers qui ont d'ores et déjà été déposés devant l'administration fiscale vont nous permettre de récupérer plus d'un milliard d'euros de recettes l'année prochaine.

**M. Roger Karoutchi.** Ce n'est pas la question!

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Pour ce qui concerne la question que vous m'avez posée (*Ab! sur les travées de l'UMP.*), mais qui n'est pas sans relation collatérale avec ce que je viens d'évoquer avec beaucoup de précision...

Sachez-le, je reviens quand vous le voulez: le plaisir d'être avec vous est sans limite!

**M. le président.** Monsieur le ministre, veuillez conclure.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Monsieur Bocquet, comme vous l'avez souligné vous-même, la banque que vous avez mentionnée fait l'objet de procédures à caractère judiciaire. Les obligations qui sont les miennes m'interdisent de faire des commentaires, de manière à ne pas obérer l'efficacité des procédures en question. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – Rires et exclamations sur les travées de l'UMP.*)

**Mme Éliane Assassi.** Mais bien sûr! C'est la faute à la justice!

#### POLITIQUE FAMILIALE : FINANCEMENT DES 30 MILLIARDS

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Ma question s'adresse à M. le ministre de l'économie et des finances.

Dans sa dernière conférence de presse qui, à n'en pas douter, marquera son quinquennat, le Président de la République a décidé, pour renforcer la compétitivité des entreprises françaises, de supprimer d'ici à 2017, les cotisations familiales qui pèsent sur les salaires à hauteur de 30 milliards d'euros.

Cette mesure est conforme aux préconisations du rapport Gallois, faute qu'il soit possible, dans le système de la monnaie unique, d'effectuer la dévaluation qui permettrait de rendre compétitive notre économie.

Le rapport Gallois prévoyait cependant de compenser par un relèvement de la CSG la perte de recettes pour les caisses d'allocations familiales. C'est une tout autre voie qu'a dessinée le Président de la République en proposant un effort d'économie équivalent et même supérieur sur les dépenses publiques, à hauteur d'au moins 50 milliards d'euros d'ici à 2017.

Un conseil stratégique de la dépense publique s'est tenu ce matin sous la présidence du Président de la République, conseil auquel le ministre de l'économie a assisté en tant que ministre compétent, à tous les égards de ce terme, monsieur le ministre. Par quel canal le Gouvernement entend-il maintenir les ressources d'allocations familiales? (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

Celles-ci bénéficieront-elles d'une garantie de ressources équivalentes indexées sur la progression de la masse salariale? À défaut, on le sait, c'est toute notre politique familiale qui risquerait d'être remise en cause alors que les effets de la crise se font sentir pour la première fois sur l'indice de fécondité, qui vient de passer en dessous de 2.

Peut-on nous en dire un peu plus que le rappel des progrès déjà faits sur les gisements d'économies qui sont envisagés?

Plus on avancera sur la voie des économies et plus celles-ci seront difficiles. Les fusions de régions ne peuvent dégager que des économies marginales.

Une idée que nous avons combattue – en tout cas, moi, que, moi, je l'ai combattue – en 2010, sous la présidence de M. Sarkozy, peut-elle devenir bonne par le seul effet d'un changement de quinquennat? (*Très bien! et sourires sur les travées de l'UMP.*)

Les pistes envisagées jusqu'à présent nécessitent toutes de « donner du temps au temps », pour reprendre la formule de François Mitterrand.

C'est la raison pour laquelle je souhaiterais obtenir des éclaircissements sur les principaux gisements d'économies. Je n'en demande pas plus: je ne demande pas qu'on nous indique dès maintenant lesquels, mais j'aimerais qu'on fasse une revue, même très générale, des gisements d'économies que M. Moscovici considère comme exploitables à court terme.

Comme beaucoup, j'aimerais aussi être rassuré sur l'avenir des allocations familiales et du pouvoir d'achat des familles. (*Applaudissements sur les travées du RDSE. – M. Jean-Vincent Placé et Mme Muguette Dini applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué chargé du budget.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget.** Monsieur Chevènement, je vous remercie vivement de votre question, qui comporte deux volets.

D'abord, vous souhaitez savoir comment la réforme du financement de la branche famille va impacter les prestations et connaître notre stratégie pour redresser les finances de cette branche.

Ensuite, dès lors qu'il faut faire 50 milliards d'euros d'économies en 2015, 2016, 2017, vous demandez quels sont les voies, les sujets et les moyens que nous allons mobiliser pour atteindre l'objectif.

Pour ce qui concerne la première question, comme vous le savez, lorsque nous sommes arrivés aux responsabilités, le déficit de la branche famille était de 2,5 milliards d'euros. Ce déficit était le principal obstacle au maintien des prestations familiales et à la poursuite de la politique familiale.

C'est la raison pour laquelle, dès l'an dernier, le Gouvernement a pris, sans attendre, des dispositions de redressement de la branche famille. Elles nous conduisent à faire sur cette branche, en 2014 et 2015, 800 milliards d'euros d'économies, réparties entre 400 millions d'euros en 2014 et le solde en 2015. Nous y parviendrons notamment par un effort de gestion des caisses résultant de la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de gestion à hauteur de 500 millions d'euros.

Pour rétablir les comptes de la branche famille, nous avons pris une mesure qui concerne le quotient familial. Elle a été discutée ici et a parfois été stigmatisée pour avoir des visées exclusivement fiscales alors que notre objectif était de rétablir des comptes qui nous avaient été laissés dégradés.

Je veux ajouter, pour vous rassurer, monsieur le sénateur, que ce que nous faisons sur la branche famille ne remet pas en cause les prestations. En effet, nous allons ouvrir 275 000 places de crèche supplémentaires et nous augmentons de 25 % et 50 % l'allocation familiale et le complément familial.

**M. Christian Cambon.** Qui paie ?

**M. Philippe Dallier.** Ce sont les collectivités locales qui financent !

**MM. Alain Fouché.** Oui, c'est nous qui payons !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Notre stratégie, qui s'inscrit dans le cadre du plan « grande pauvreté », vise donc à faire en sorte que les prestations familiales aillent vers ceux qui en ont le plus besoin. Nous faisons un effort de gestion pour y parvenir.

J'en viens à votre seconde interrogation, qui portait sur nos pistes d'économies pour demain.

D'abord, les économies faites sur la branche retraite et sur la branche famille vont monter en puissance, à hauteur de 4 milliards d'euros sur la période qui s'ouvre devant nous.

Ensuite, notre effort pour maîtriser les dépenses de l'État et de l'assurance maladie en respectant les normes, notamment la norme « zéro valeur », devrait permettre de dégager 20 milliards d'euros.

Nous parviendrons au solde par de véritables réformes structurelles portant sur les organisations. Elles nous permettront de faire en sorte que nos services publics dégagent des économies tout en montant en gamme, sans que ni les services publics ni notre système de protection sociale soient remis en cause. (*Applaudissements sur certaines travées du groupe socialiste.*)

**M. Alain Gournac.** Nous voilà rassurés ! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

## FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

**M. le président.** La parole est à M. Jean Bizet.

**M. Jean Bizet.** Avant de me retourner vers le ministre chargé des affaires européennes, je veux, monsieur le président, me réjouir de pouvoir m'exprimer cet après-midi. En effet, j'en ai été empêché ce matin, lors d'un débat qui, en réalité, n'en a pas été un, consacré à un sujet pourtant fondamental puisqu'il s'agissait de l'avenir de la filière nucléaire française. Le ministre chargé des relations avec le Parlement lui-même n'a pas pu s'exprimer, ce que je déplore à nouveau. À moins que – ce que je n'ose imaginer ! – le Gouvernement n'ait pas été mécontent de n'avoir pas eu à clarifier sa position sur le sujet au moment où la Commission européenne invite précisément les différents États membres à réindustrialiser l'Europe...

**M. Jean-Pierre Sueur.** Il n'y avait aucune intention ! C'était l'organisation des travaux !

**M. Jean Bizet.** Je dirai en boutade – et je ne pense pas que M. le ministre chargé du budget me démentira – que ce n'est pas avec des moulins à vent qu'on réindustrialisera notre pays !

**M. François Rebsamen.** C'est vrai !

**M. Jean Bizet.** J'en viens à ma question, qui s'adresse donc à M. le ministre chargé des affaires européennes.

Fin décembre, la France a communiqué aux autorités européennes l'accord de partenariat qui contient la stratégie d'investissement de notre pays déclinant la politique européenne de cohésion pour la période 2014-2020. C'est une question à 24,3 milliards d'euros !

Cet accord de partenariat doit maintenant être validé afin que soient lancés les programmes opérationnels qui bénéficieront des fonds structurels européens.

Dans cette perspective, plusieurs sujets nous inquiètent, monsieur le ministre.

D'abord, la finalisation des programmes opérationnels semble devoir prendre plus d'un an. Ce retard ne risque-t-il pas de devenir un handicap pour bénéficier des financements ? La question se pose d'autant plus qu'il y a désormais un bonus de 7 % sur l'ensemble des crédits pour les régions qui auront « le mieux » consommé les crédits disponibles, c'est-à-dire qui les auront consommés le plus rapidement possible.

Ensuite, l'accord de partenariat que vous proposez est plutôt un catalogue d'investissements possibles. Comment allez-vous assurer une politique lisible et cohérente sur l'ensemble du territoire national ?

Enfin, ce sont désormais les régions qui auront la responsabilité de la gestion des projets. Auront-elles rapidement les compétences correspondantes ? Va-t-il y avoir des transferts de personnels des secrétariats généraux pour les affaires régionales, les SGAR ? Est-ce compatible avec vos objectifs de réduction des dépenses publiques ?

Ultime question : quelles garanties avons-nous que ces fonds seront utilisés en toute transparence et que les élus régionaux d'opposition ne seront pas discriminés dans les projets qu'ils soutiennent ? (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – M. Yves Pozzo di Borgo applaudit également.*)

**M. François Rebsamen.** Comme ils l'ont été avant !

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué chargé des affaires européennes.

**M. Thierry Repentin**, *ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes*. Monsieur le sénateur, c'est une excellente nouvelle que, par votre question, vous me permettez d'évoquer. En effet, malgré les contraintes budgétaires existantes au niveau de l'Union européenne, je peux annoncer que la France ne souffrira d'aucune restriction sur la période 2014-2020 dans l'emploi des fonds structurels.

Outre les 16 milliards d'euros qui seront perçus au titre du FEDER et du FSE, nous recevrons une enveloppe de près de 12 milliards d'euros au titre du deuxième pilier de la politique agricole commune, désormais, et grâce à Stéphane Le Foll, plus proche, plus verte et plus juste. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*) C'est un vrai succès de la diplomatie française sur la scène européenne et nous devons tous nous en réjouir, car c'est de l'argent qui va irriguer nos territoires!

La décentralisation de ces crédits, voulue par le Président de la République, est une pratique qui nous rapproche de ce qui se fait dans d'autres pays de l'Union européenne.

Il faut aussi y voir un acte de confiance à l'égard des élus dans l'ensemble des territoires régionaux, de confiance dans la capacité à porter des projets de développement, de vraies stratégies. On ne peut que se réjouir de l'extension à toutes les régions de France de ce qui a été fait à titre expérimental en Alsace par une majorité qui est de votre sensibilité, monsieur le sénateur! Connaissant les élus des régions, je peux assurer que l'affectation sera faite en toute transparence, conformément aux règles.

Ces règles, je veux vous les rappeler.

C'est, bien sûr, le code de bonne conduite mis en place au niveau de l'Union européenne sur lequel les États membres devront se prononcer avant le 10 mars prochain et qui permettra d'organiser le partenariat local pour la mise en œuvre des fonds structurels.

C'est aussi l'utilisation concentrée de ces fonds sur quelques thématiques. Elle conduira les régions à ne retenir qu'un nombre restreint de projets, ce qui évitera à la fois le saupoudrage et le catalogue.

Ce qui est en jeu, mesdames, messieurs les élus, c'est la mise en œuvre la plus rapide de ces crédits. Les régions sont d'ailleurs en négociation avec la Commission européenne pour faire approuver les programmes opérationnels. Nous sommes nous-mêmes en train de définir à Bruxelles l'accord de partenariat qui leur servira de cadre.

Les transferts des services de l'État qui sont nécessaires à l'exercice de ces compétences décentralisées, c'est vous qui vous les avez votés à travers la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Pour ce qui est des transferts de personnels, ils font l'objet d'une circulaire envoyée aux préfets de région le 16 décembre dernier. Nous attendons la publication d'un décret en Conseil d'État et d'un décret simple pour définir la convention type. Ils ne sauraient tarder.

Quant à la réserve de performance de 7 %, elle n'interviendra qu'en 2019.

Donc, aucun mois ne sera perdu! Les uns et les autres, nous devons mettre nos énergies, là où nous sommes en responsabilité, pour que soient consommés ces 27 milliards

d'euros aujourd'hui disponibles pour les territoires. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE et du groupe écologiste.*)

## RÉSEAUX D'ÉDUCATION PRIORITAIRE

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Cartron.

**Mme Françoise Cartron.** Ma question s'adresse à Mme la ministre déléguée chargée de la réussite éducative.

Vous avez lancé jeudi dernier, conjointement avec le ministre de l'éducation nationale et le ministre en charge de la ville, la réforme de l'éducation prioritaire: c'est l'un des chantiers les plus importants de la refondation de l'école.

Il s'agit d'un plan ambitieux, comprenant des mesures concrètes, fortes, centrées sur la pédagogie et soutenues par des moyens importants. Il s'agit aussi d'un plan nécessaire au regard de l'exigence de justice sociale!

Engagée au début des années quatre-vingt, la politique d'éducation prioritaire visait un objectif: donner plus à ceux qui ont moins, donner plus aux territoires et aux établissements qui concentrent le plus de difficultés.

Trente ans après, force nous est de constater que les résultats ne sont pas à la hauteur de nos espérances. La France reste le pays développé dans lequel le poids des origines sociales sur la réussite scolaire est le plus fort. Et les conclusions du rapport PISA de 2012 font apparaître ce terrible constat: notre école n'offre pas aux enfants les plus défavorisés les meilleures chances de réussite. Les inégalités scolaires – qui sont des inégalités sociales – se sont encore accrues ces dix dernières années, faute d'une ambition nationale et d'une attribution efficace des moyens!

Dans ce contexte si difficile, nous constatons des réussites locales remarquables, dues à l'engagement formidable des équipes pédagogiques sur le terrain. Mais ces équipes ont besoin de soutien, de moyens, de reconnaissance et d'un accompagnement durable dans l'accomplissement de leur travail, lequel est, je le rappelle, spécifique.

Nous le savons, la continuité est le maître-mot en matière d'éducation prioritaire: l'encadrement des enfants doit être renforcé tout au long de leur scolarité et il est nécessaire d'assurer la stabilité des équipes enseignantes dans la durée.

De même, ces équipes doivent pouvoir bénéficier d'une formation adaptée et de perspectives de carrière améliorées.

**M. Alain Fouché.** La question!

**Mme Françoise Cartron.** Refonder l'école, c'est refonder l'éducation prioritaire!

Madame la ministre, voici ma question: quels moyens entendez-vous donner, et selon quel calendrier, pour soutenir cette nécessaire continuité dans l'accompagnement pédagogique des 20 % d'élèves inscrits aujourd'hui dans une zone d'éducation prioritaire, qu'elle soit urbaine ou rurale? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste. – M. Robert Hue applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre déléguée chargée de la réussite éducative.

**Mme George Pau-Langevin**, *ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, chargée de la réussite éducative*. Madame la sénatrice, effectivement, la question de l'éducation prioritaire est un élément central de la refondation de l'école de la République.

Vous l'avez dit, nous ne pouvons accepter que notre pays affiche les résultats qui ressortent de la dernière enquête PISA. Dans les quartiers prioritaires qui relèvent de la politique de la ville, les enfants issus de milieux modestes n'ont pas le niveau qu'ils devraient avoir. Pourtant, il y a des équipes enseignantes qui font un travail remarquable. Ainsi, à Marseille, où je me suis rendue ce matin,...

**M. Roger Karoutchi.** Décidément, vous y allez tous !

**M. Jean Bizet.** C'est un pèlerinage ! (*Rires sur les travées de l'UMP.*)

**Mme George Pau-Langevin, ministre déléguée.** ... j'ai visité deux collèges qui réalisent des projets magnifiques.

Les enseignants qui travaillent dans ces quartiers, et dont la tâche n'est pas facile, font véritablement honneur à notre pays ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe écologiste et du groupe CRC.*)

**M. François Rebsamen.** Très bien !

**M. Didier Guillaume.** Cela mérite d'être dit !

**Mme George Pau-Langevin, ministre déléguée.** Absolument ! On ne dit pas suffisamment combien ces professionnels sont remarquables.

Cette refondation de l'éducation prioritaire consistera d'abord à concentrer les moyens accordés aux équipes éducatives dans les quartiers qui en ont le plus besoin, lesquels bénéficieront en premier lieu des postes débloqués dans le cadre du dispositif « plus de maîtres que de classes » et de la scolarisation des enfants de moins de trois ans.

Les personnels non enseignants, c'est-à-dire les infirmières et les assistantes sociales, ont également un rôle précieux à jouer dans ces quartiers, car c'est justement là que les enfants ont des problèmes de santé et ont besoin de parler.

En vue d'améliorer le climat scolaire, nous allons augmenter encore le nombre d'assistants d'éducation et de prévention dans les établissements prioritaires.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** Ils ne sont pas assez nombreux !

**Mme George Pau-Langevin, ministre déléguée.** Il convient également d'améliorer les relations partenariales au sein de l'école. Dans ces quartiers où les parents sont souvent éloignés des codes de l'institution scolaire, il faut renforcer la relation entre les enseignants et les parents, car une convergence des efforts est nécessaire pour donner aux enfants un bon niveau d'éducation.

Un point me semble important : désormais, les enfants de sixième seront pris en charge de manière continue et n'auront plus l'occasion de sortir de l'établissement entre deux cours. Au lieu de cela, ils bénéficieront de cours de soutien, d'accompagnement pédagogique, de tutorat et de moyens numériques.

**M. Didier Guillaume.** C'était indispensable !

**Mme Dominique Gillot.** Bravo !

**M. Jean-Louis Carrère.** On voit que vous aimez l'école, madame la ministre !

**Mme Dominique Gillot.** Et les enfants !

**Mme George Pau-Langevin, ministre déléguée.** Quant aux enseignants, dont l'investissement personnel est considérable, ils bénéficieront de moyens accrus, mais surtout de temps pour faire des recherches, se concerter et monter des projets.

Cette belle réforme est de longue haleine, mais elle est indispensable pour qu'aucun jeune de France n'ait le sentiment qu'il est laissé sur le bord du chemin. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

## TOURISME

**M. le président.** La parole est à M. Luc Carvounas.

**M. Luc Carvounas.** Ma question s'adresse à Mme la ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme.

Alors que l'emploi demeure la priorité du Président de la République, du Gouvernement ainsi que de notre majorité, il est un secteur de notre économie, formidable atout stratégique pour la France, qui a été trop longtemps délaissé, voire méprisé par les décideurs publics.

Représentant pourtant 7% de notre PIB, employant 2 millions de personnes de manière directe et indirecte, mais aussi offrant à notre pays une balance commerciale excédentaire de 12 milliards d'euros, l'industrie du tourisme doit aujourd'hui connaître une véritable révolution industrielle et culturelle.

C'est donc à juste titre que le Président de la République a rappelé, à la fin du mois d'août dernier, lors de la conférence des ambassadeurs, que l'industrie du tourisme méritait d'être une grande cause nationale.

Il a fixé deux objectifs. Le premier consiste à maintenir la France au premier rang mondial pour le nombre de ses visiteurs. Dans un deuxième temps, notre industrie du tourisme devra dégager le premier solde européen en termes de recettes.

Pour y parvenir, vous avez lancé, madame la ministre, les Assises du tourisme. Je ne peux que vous soutenir dans votre démarche.

Arme anti-chômage, vitrine du *made in France*, révolution industrielle et technologique, l'industrie du tourisme doit être considérée à sa juste valeur.

Dans cette optique, pouvez-vous, madame la ministre, présenter à la Haute Assemblée les objectifs de ces assises que vous pilotez et rappeler l'importance de ce secteur dans la bataille que nous menons pour l'emploi ? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre de l'artisanat.

**Mme Sylvia Pinel, ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme.** Vous avez raison, monsieur le sénateur, de rappeler l'importance économique du tourisme dans notre pays. Vous avez cité les chiffres : avec plus de 83 millions de visiteurs, 7 % du PIB, 12 milliards d'euros de recettes, c'est un secteur important qui contribue à la croissance et à la création d'emplois. Il a pourtant été longtemps délaissé : des réunions interministérielles sur ce sujet n'avaient pas été organisées depuis fort longtemps.

Pour donner un nouveau souffle, une nouvelle impulsion à notre politique touristique, créer de la croissance, des emplois et diversifier les destinations au sein de notre pays, qui compte de nombreux atouts, le Premier ministre a chargé les Assises du tourisme de réfléchir sur neuf thématiques essentielles.

Je tiens d'ailleurs à saluer votre participation à ce grand débat national, monsieur le sénateur ; vous pilotez en effet un groupe de travail, particulièrement important, sur l'adaptation de la filière aux mutations du secteur. Je veux aussi saluer l'implication des quelque 400 personnalités qualifiées associées à ces travaux.

Notre démarche ne se limite pas aux assises, qui nous réunissent régulièrement à Paris. Nous avons également voulu impliquer les Français dans ce projet, en recueillant leurs propositions et contributions au travers d'un site internet.

Par ailleurs, des assises territoriales sur les régions et les outre-mer seront prochainement organisées dans le territoire où vous êtes élu, afin de prendre en compte ces spécificités locales.

**M. Alain Fouché.** Cela concerne les collectivités locales, pas l'État !

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** L'enjeu est d'atteindre les objectifs fixés par le Président de la République, de moderniser notre offre, d'être innovant et dynamique dans ce secteur de plus en plus concurrentiel, de créer des emplois, notamment des métiers d'avenir et d'excellence. Chaque année, en effet, dans cette filière, 50 000 postes ne sont pas pourvus ou le sont difficilement.

Cela réclame une implication majeure de tous les acteurs concernés, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des professionnels, au sens large. Cette politique doit être transverse.

**M. Alain Fouché.** C'est ce que je disais !

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** J'invite l'ensemble des parlementaires, des élus locaux et des professionnels à se rassembler et à fédérer leurs énergies autour de ce beau projet pour la France et pour notre image à l'international, qui permettra de contribuer positivement à la croissance, à la création d'emplois et au redressement de notre pays. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, du groupe écologiste et du groupe socialiste.*)

**M. Alain Gournac.** On ne vous a pas attendus !

**M. Alain Fouché.** Cela fait même longtemps que l'on y travaille !

## INONDATIONS DANS LE VAR

**M. le président.** La parole est à M. François Trucy.

**M. François Trucy.** J'associe à cette question, que j'avais adressée à M. le ministre de l'intérieur, mes collègues Hubert Falco et Pierre-Yves Collombat, sénateurs du Var.

Le Premier ministre et le ministre de l'intérieur se sont rendus en urgence dans le Var, et nous les en remercions. Comme nous, ils ont compté les morts, qui s'ajoutent aux vingt-trois décès qu'on a dû déplorer à Draguignan en 2010. Il faut également, hélas, compter le suicide, hier matin, d'un agriculteur.

Ils ont pu, *de visu*, constater l'énormité et la gravité des dégâts subis par la population varoise : les familles, les cultivateurs, les éleveurs, les artisans et commerçants, les entreprises du département. Ce sont 1 900 habitations qui ont été dévastées, 600 véhicules et 100 bateaux qui ont été détruits.

La reproduction spectaculaire de ces catastrophes dites « naturelles » nous pose un grave problème.

Les départements du sud, au cours de ces dernières années, ont consenti d'énormes efforts, coûteux mais indispensables, pour prévenir les incendies de forêts et lutter contre eux. Ils ont également toujours pu compter sur la solidarité des départements voisins et de l'État.

Il n'en est pas de même lorsque se produisent des inondations. Là, tout ou presque reste à faire.

Or le Sénat a travaillé sur cette question : la mission commune d'information, présidée par le sénateur des Alpes-Maritimes Louis Nègre et dont le rapporteur était M. Pierre-Yves Collombat, a réalisé un travail remarquable, précis, réaliste et sans concession, y compris à l'égard de certains services de l'État dont l'action sur le terrain, faute de discernement, s'est révélée spécialement néfaste.

Une proposition de loi sur la prévention des inondations a été adoptée ici même à l'unanimité, en un temps record. À cette occasion, nombre de propositions ont été formulées, et une partie d'entre elles ont été reprises par Mme le ministre Marylise Lebranchu dans sa loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Mais beaucoup reste à faire !

Mesdames, messieurs les ministres, je vous prie de tout faire pour que le problème de sécurité majeur posé par les inondations, dans le sud ou ailleurs, soit pris en compte par le Gouvernement dans son ensemble. À défaut, le rapport du Sénat ira rejoindre dans les oubliettes du Parlement la multitude d'autres rapports inutilisés qui y croupissent ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué chargé des relations avec le Parlement.

**M. Alain Vidalies, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.** Monsieur le sénateur, Manuel Valls regrette de ne pouvoir répondre personnellement à votre question.

**Mme Catherine Procaccia.** On vous croit !

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Comme vous l'avez rappelé, il s'est rendu lundi dans le Var avec le Premier ministre et le ministre de l'écologie. C'est le devoir de l'État d'être aux côtés des habitants, des sinistrés qui vivent une situation difficile. J'ai, bien sûr, comme vous, une pensée pour les familles des victimes.

C'est une opération de secours de grande ampleur et périlleuse qu'il a fallu organiser dimanche, notamment à La Londe-les-Maures, une opération comme on en voit rarement, avec plus de 200 hélicoptères.

L'engagement des acteurs du secours doit être salué. Face au drame, la mobilisation a été totale et la solidarité nationale s'est pleinement exprimée.

La catastrophe passée, l'État n'abandonnera pas les territoires sinistrés. Il sera présent pour accompagner le retour à la vie normale. Les arrêtés de classement en catastrophe naturelle seront pris dans les prochains jours.

Manuel Valls a également décidé de laisser sur place les moyens militaires de la sécurité civile. Un chantier, immense, de nettoyage et de mise en sécurité des cours d'eau et des routes doit être mené à bien. C'est la priorité des priorités.

Vous l'avez dit, répondre à ces drames, c'est aussi les prévenir au mieux.

Aujourd'hui, 17 millions de Français vivent en zone inondable. En matière de prévention, l'action et la détermination de ce gouvernement ont également permis des avancées dans le Var, sous l'impulsion du ministre de l'écologie, Philippe Martin. Le préfet a ainsi organisé, avec les collectivités locales, une série de réunions visant à mettre en place rapidement des projets de prévention des risques d'inondation, qui sont l'outil essentiel de la prévention.

Les collectivités doivent en effet être pleinement impliquées dans la prévention.

Sur l'initiative de votre collègue Pierre-Yves Collombat, une nouvelle compétence en matière de prévention des inondations a été introduite dans la loi sur les métropoles. Il faudra, bien sûr, faire vivre cette compétence, ce que rend possible la création d'un mode de financement adapté.

Face aux répétitions des catastrophes naturelles, notre pays doit également développer une véritable culture du risque. C'était l'objet des excellents rapports produits par votre assemblée. Je pense au rapport de Louis Nègre et Pierre-Yves Collombat, que vous avez cité, mais aussi à l'important travail d'Alain Anziani et Bruno Retailleau sur les submersions marines.

Je tiens à vous rassurer : ce travail n'est pas resté et ne restera pas lettre morte. Des progrès ont déjà été accomplis. D'autres, c'est certain, restent à faire. Mais toujours, que ce soit en Bretagne, à la Réunion, dans la Drôme, ou comme aujourd'hui dans le Var, l'État sera présent aux côtés des populations sinistrées. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

**M. Jean-Pierre Sueur.** C'est clair !

**M. Didier Guillaume.** Très bien !

**M. le président.** Nous en avons terminé avec les questions d'actualité au Gouvernement.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux quelques instants.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à seize heures, est reprise à seize heures quinze, sous la présidence de M. Didier Guillaume.)*

#### PRÉSIDENTIE DE M. DIDIER GUILLAUME vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

8

#### CANDIDATURES À UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

**M. le président.** Je rappelle que M. le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir lui faire connaître le nom de quatre sénateurs désignés pour siéger au sein du Conseil national du développement et de la solidarité internationale.

La commission des affaires étrangères a fait connaître qu'elle propose les candidatures de MM. Jean-Claude Peyronnet et Christian Cambon comme membres titulaires ainsi que de MM. Jacques Berthou et André Trillard comme membres suppléants pour siéger au sein de cet organisme extraparlémentaire.

Ces candidatures ont été affichées et seront ratifiées, conformément à l'article 9 du règlement, s'il n'y a pas d'opposition à l'expiration du délai d'une heure.

9

#### SIMPLIFICATION DU DROIT ET DES PROCÉDURES DANS LES DOMAINES DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES

##### SUITE DE LA DISCUSSION EN PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ET ADOPTION D'UN PROJET DE LOI DANS LE TEXTE DE LA COMMISSION MODIFIÉ

**M. le président.** L'ordre du jour appelle, à la demande du groupe socialiste, la suite de la discussion du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (projet n° 175 rectifié, texte de la commission n° 289, rapport n° 288).

Je rappelle que nous avons commencé l'examen de ce texte le mardi 21 janvier.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Philippe Kaltenbach.

**M. Philippe Kaltenbach.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, je rappelle que ce projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures de simplification du droit et des procédures.

Ce texte s'inscrit dans le chantier de modernisation de l'action publique engagé par le Gouvernement. Il s'agit de répondre aux attentes prioritaires des Français en matière de simplification et d'allègement des contraintes, de clarification de l'action administrative, de modernisation du droit et des procédures : autant d'objectifs que le groupe socialiste fait siens.

Le Gouvernement a choisi, pour agir rapidement, d'utiliser la voie des ordonnances prévues à l'article 38 de la Constitution.

Je veux ici rappeler que c'est, depuis le début de la présente législature, le quatrième texte par lequel le Gouvernement demande l'autorisation de procéder de la sorte. Les trois autres sont : la loi de juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les constructions de logement ; la loi tendant à améliorer l'environnement réglementaire des entreprises ; le projet de loi, toujours en cours d'examen, portant habilitation pour simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

Lors de sa dernière conférence de presse, le Président de la République a demandé au Gouvernement de « faire preuve de rapidité » et de « réactivité ». Au vu du calendrier parlementaire contraint, notamment du fait des élections municipales, et du nombre de textes important qui vont venir en débat devant le Parlement, le Président de la République a invité les ministres à faire « avancer les dossiers » en ayant recours à des décrets ou à des ordonnances.

Les parlementaires ne sont jamais enthousiastes à l'idée de voter une loi d'habilitation, et le groupe socialiste, comme les autres groupes, n'est pas *a priori* favorable à ce que le Parlement se voie ainsi dessaisi du pouvoir de légiférer.

Toutefois, il faut le reconnaître, le recours aux ordonnances pour mener des politiques peut se justifier. En effet, dans le contexte économique actuel, on voit bien la nécessité pour l'exécutif de tenter de raccourcir les délais et d'essayer d'avancer vite.

Cependant, le caractère exceptionnel des ordonnances impose de ne pas en abuser,...

**M. Jean-Pierre Sueur**, *président de la commission des lois*. Très bien !

**M. Philippe Kaltenbach**. ... sauf à remettre en cause l'équilibre des pouvoirs et à réduire encore plus ceux du Parlement, qui finiraient par ne plus être qu'une peau de chagrin...

L'article 38 ne doit donc être « consommé » qu'avec la plus grande modération ! (*Sourires.*)

Qu'on me permette de rappeler l'intensification du recours aux ordonnances au cours de la période récente.

De 2004 à 2011, en huit ans, 304 ordonnances ont été prises sur le fondement de l'article 38, soit près du double de celles publiées entre 1984 et 2003, en vingt ans. On voit donc que les ordonnances sont quatre fois plus utilisées aujourd'hui qu'il y a vingt ou trente ans.

Guy Carcassonne considérait que l'« usage immodéré » des ordonnances était « franchement inquiétant ».

**M. Jean-Pierre Sueur**, *président de la commission des lois*. Très bien !

**M. Philippe Kaltenbach**. Analysant la valeur des textes ainsi adoptés, il se montrait particulièrement sévère, les jugeant comme « généralement défectueux, dont les malfaçons ne se révèlent qu'*a posteriori*, là où il se serait sans doute trouvé un parlementaire pour soulever, fût-ce ingénument, le problème qui ne s'est découvert qu'après, à l'occasion de contentieux multiples ». Il a cette expression : « Le tamis parlementaire a des vertus intrinsèques. À qui pourrait les oublier, cette législation de chefs de bureau que sont les ordonnances le rappelle. »

Je crois qu'il faut garder en mémoire ces appréciations de Guy Carcassonne

Sur le fond, que contient le projet de loi qui nous est soumis ? Il vise à permettre, en matière pénale, la communication par voie électronique entre les tribunaux et les justiciables, pour la transmission des convocations, des avis, ou des documents nécessaires au déroulement de la procédure. Au cours du débat, a été rappelé le coût que ces opérations représentent chaque année – 58 millions d'euros – alors qu'à peine 20 % des convocations sont relevées par les justiciables.

Plusieurs mesures concrètes visent à faciliter la vie des citoyens dans leur quotidien, qu'il s'agisse de permettre aux personnes atteintes de surdité ou de mutité de recourir à la forme authentique pour établir leurs volontés testamentaires, qu'il s'agisse de rendre plus facile et moins onéreuse la preuve de la qualité d'héritier pour les successions les plus modestes, ou qu'il s'agisse d'ajuster les règles relatives à la protection juridique des majeurs, afin de mieux prendre en compte certaines pathologies et de mieux associer les familles dans la gestion des mesures de protection de leurs proches.

Ce projet de loi prévoit également de réformer le tribunal des conflits, et pour les affaires intérieures, d'alléger le corpus législatif en vigueur et les tâches des services déconcentrés de l'État, en simplifiant plusieurs dispositions relatives à l'administration territoriale qui figurent dans le code général des collectivités territoriales, le code de l'éducation, le code du sport ou encore le code de la sécurité intérieure.

Je félicite notre rapporteur d'avoir su, avec l'aval de la commission, substituer sur certains points des dispositions directement applicables à des habilitations.

**M. Jean-Pierre Sueur**, *président de la commission des lois*. Très bien !

**M. Philippe Kaltenbach**. Cela est positif : les sénateurs sont là pour légiférer, et je crois qu'il vaut mieux, lorsqu'on le peut, légiférer que de donner habilitation au gouvernement pour le faire.

Sur d'autres points, le rapporteur et la commission ont précisé le champ d'application, afin de déterminer la solution que le Gouvernement devra retenir, en matière d'administration légale ou de pouvoirs du juge du divorce, par exemple.

Mais surtout, je me félicite du choix qui a été proposé par le rapporteur, suivi par la commission unanime, de supprimer l'article 3 du projet de loi. C'est sûrement le point le plus important, car cet article autorise le Gouvernement à procéder par ordonnances à la réforme du livre III du code civil, intitulé « Des différentes manières dont on acquiert la propriété », et, plus particulièrement, en son sein, des dispositions relatives au droit des contrats et des obligations.

Ainsi, la réforme traiterait de la formation du contrat, à travers les modalités de sa conclusion, de sa validité, de son contenu, de sa forme et des sanctions – nullité et caducité – qui peuvent le frapper. Il devrait également rappeler les règles relatives à l'interprétation du contrat, ainsi que celles relatives à ses effets, entre les parties et à l'égard des tiers, sa durée et les remèdes à son inexécution.

Cette habilitation couvrirait aussi les quasi-contrats – gestion d'affaire, paiement de l'indu, enrichissement sans cause – ainsi que la modernisation du régime général des obligations.

Comme cela est rappelé dans le rapport écrit de M. Mohamed Soilihi, le code civil est l'un des textes fondateurs du droit français, qui organise la vie de nos concitoyens, ce que le doyen Jean Carbonnier a souligné dans une formule célèbre, évoquant ce code comme la « Constitution civile de la France ».

Si le droit de la famille organise les rapports de filiation, de communauté et d'autorité entre les membres d'une même famille, le droit des obligations organise ceux que nouent entre eux les individus et les acteurs économiques, par la voie des contrats qu'ils concluent entre eux ou, à travers le droit de la responsabilité, des dommages qu'ils se causent. Le droit des affaires comme celui de la consommation, voire celui du travail y puisent leur source.

Le groupe socialiste est convaincu que l'importance de l'enjeu exige que le Parlement s'en saisisse !

Pour conforter cette position, je citerai Portalis, qui concluait son discours préliminaire de présentation de l'avant-projet de code civil par ces mots : « Le plan que nous avons tracé de ces institutions remplira-t-il le but que

nous nous sommes proposé? Nous demandons quelque indulgence pour nos travaux, en faveur du zèle qui les a soutenus et encouragés. Nous resterons au-dessous, sans doute, des espérances honorables que l'on avait conçues de notre mission : mais ce qui nous console, c'est que nos erreurs ne sont point irréparables ; une discussion solennelle, une discussion éclairée les réparera. »

L'illustre professeur Pierre Catala a fait sien les propos de Portalis en présentant le projet de réforme du droit des obligations, sur lequel il a travaillé à la demande du gouvernement, travaux qui ont été complétés par les travaux du professeur François Terré.

À ce stade du débat, la position du groupe socialiste doit être clairement énoncée. Cette partie de l'article 3 ne couvre pas moins de 300 articles et de 300 pages du code civil, que voici. (*L'orateur brandit un exemplaire du code civil.*) Chacun peut constater que c'est un beau morceau! (*Sourires.*)

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** C'est démonstratif!

**M. Philippe Kaltenbach.** Or, s'agissant de modifier ces 300 articles, qui portent sur des questions essentielles, le Gouvernement nous propose de légiférer par voie d'ordonnances.

Le groupe socialiste entend suivre la position du rapporteur et de la commission en demandant clairement à ce que cette partie de votre texte, madame la garde des sceaux, fasse l'objet d'un projet de loi, qui est d'ailleurs quasiment prêt, ai-je cru comprendre, puisqu'il s'appuie sur les travaux de Pierre Catala et de François Terré. Le Sénat, pour sa part, est prêt à créer les conditions pour que ce texte vienne rapidement en discussion.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Absolument!

**M. Philippe Kaltenbach.** J'ai bien entendu le président Jean-Pierre Sueur proposer que, dès le mois de mai, dans le cadre d'une semaine sénatoriale, ce texte puisse être inscrit à l'ordre du jour, de façon que, sur une matière aussi importante, le Parlement ne soit pas dessaisi et que tous les parlementaires puissent contribuer à l'enrichissement du projet que vous comptez soumettre.

J'en appelle au Gouvernement : il faut parfois légiférer par voie d'ordonnances, mais, en l'espèce, tous les groupes souhaitent que le débat ait bien lieu sur ce sujet. Nous sommes prêts, madame la ministre, à travailler et à vous soutenir dans votre volonté réformatrice sur cette partie du code civil, mais cette réforme exige un véritable débat au Parlement et, en particulier, au Sénat.

Le groupe socialiste votera donc le texte tel qu'il est issu de la commission des lois, assorti des amendements proposés par notre M. le rapporteur. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et au banc des commissions.*)

**M. le président.** La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

## TITRE I<sup>ER</sup>

### DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT CIVIL

#### Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** L'amendement n° 1 rectifié, présenté par MM. Leconte et Yung, est ainsi libellé :

Avant l'article 1<sup>er</sup>

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code civil est ainsi modifié :

- 1° Le premier alinéa de l'article 171-2 est supprimé ;
- 2° Les articles 171-3 et 171-4 sont abrogés ;
- 3° Le deuxième alinéa de l'article 171-5 est supprimé ;
- 4° L'article 171-6 est abrogé ;
- 5° Les premier et deuxième alinéas de l'article 171-7 sont supprimés.

La parole est à M. Jean-Yves Leconte.

**M. Jean-Yves Leconte.** Cet amendement vise à simplifier les démarches que doivent accomplir les couples binationaux à l'occasion de leur mariage célébré à l'étranger. En effet, depuis la loi du 14 novembre 2006, obligation est faite aux couples binationaux souhaitant se marier à l'étranger d'obtenir auparavant un certificat de capacité à mariage auprès de l'ambassade ou du consulat.

L'évaluation de cette loi nous permet de constater que la souveraineté des États s'impose et que le certificat de capacité à mariage n'empêche pas la célébration du mariage à l'étranger. En revanche, pour les consulats, qui sont déjà surchargés, cette mission est très lourde. Ainsi, en un an, 1 500 auditions ont été organisées à Casablanca, 170 à Shanghai, 141 à Sao Paulo et 56 à Genève.

On peut cependant s'interroger sur l'utilité d'une telle mesure, qui ne produit aucun effet en droit français et qui, je le répète, n'empêche rien. Seule la transcription des mariages célébrés à l'étranger a une incidence. Par ailleurs, quand le certificat de capacité à mariage n'est pas accordé, le procureur est saisi, ce qui contribue à surcharger également le parquet.

La loi a-t-elle vocation à imposer à des Français des certificats de capacité à mariage qui n'ont de toute façon aucune incidence sur la possibilité qu'ils ont de se marier à l'étranger? Je ne le crois pas.

De surcroît, dans bien des cas, l'acquisition d'un tel certificat s'apparente à un véritable périple : l'obtention d'un rendez-vous prend quelquefois plusieurs mois, ce qui provoque des situations délicates et retarde, parfois de plus d'un an, le mariage. En outre, une fois le certificat de capacité à mariage délivré et le mariage célébré, la procédure de transcription est souvent longue. Certains couples doivent attendre un an, deux ans, voire trois ans et se trouvent, là encore, confrontés à des situations dramatiques. En effet, tant que le mariage n'est pas transcrit, le membre du couple étranger ne peut obtenir de visa et venir en France. Par conséquent, à cause de ces dispositions, des dizaines et des dizaines de couples ne peuvent vivre ensemble. C'est la raison pour laquelle il faut selon moi changer la loi.

Le certificat de capacité à mariage a pour objet de protéger contre la polygamie, les mariages forcés et les mariages blancs. L'information et les conventions bilatérales, qui peuvent produire des effets en droit dans les pays signataires, seraient plus efficaces que ce certificat, qui n'empêche pas les mariages. Celui qui veut forcer son enfant à se marier ne demandera pas de certificat de capacité à mariage, pas plus que le couple qui fait un mariage blanc. Il est donc préférable de trouver d'autres solutions.

C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de ce projet de loi de simplification et par le biais de cet amendement, je propose de laisser l'amour triompher et de permettre aux gens de se marier. La transcription sera le moment où le mariage pourra produire ses effets en droit français.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Thani Mohamed Soilihi,** *rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Cet amendement a pour objet de supprimer la plupart des formalités préalables au mariage d'un Français célébré à l'étranger par une autorité étrangère. Il tend à la suppression de l'obligation d'obtenir un certificat de capacité à mariage, qui justifie que les formalités prévues à l'article 63 du code civil, en particulier l'audition des époux, ont bien été accomplies. Il vise également à la suppression de la procédure d'opposition ouverte aux autorités diplomatiques et consulaires ainsi qu'au parquet en cas d'indices sérieux laissant présumer que le mariage est frauduleux.

L'objectif poursuivi par les auteurs de cet amendement est de répondre à des difficultés administratives auxquelles sont confrontés nos concitoyens établis à l'étranger : difficultés à obtenir rapidement un rendez-vous au consulat, lenteur de la procédure allongeant d'autant les délais pour pouvoir se marier...

Il me paraît donc tout à fait souhaitable d'attirer l'attention du Gouvernement sur cette situation particulièrement problématique et de recueillir ses observations.

Cependant, je m'interroge sur l'opportunité de supprimer purement et simplement ces formalités préalables. Je crains que cela n'affaiblisse notablement le contrôle *a priori* de la validité des mariages.

Certes, il existe également un contrôle *a posteriori* au moment de la transcription du mariage sur les registres de l'état civil, mais il est toujours plus délicat de procéder à une annulation une fois le mariage célébré.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira,** *garde des sceaux, ministre de la justice.* Je constate que le mariage soulève toujours de la passion, au point que vous cherchiez désespérément à nous convaincre, monsieur le sénateur. *(Sourires.)*

L'intention qui sous-tend cet amendement, à savoir faciliter les procédures pour les futurs époux, est indiscutablement bonne. Néanmoins, comme vous l'avez rappelé, une transcription a lieu après le mariage. Par conséquent, supprimer le contrôle en amont risque d'alourdir les formalités de transcription en les rendant plus rigoureuses.

L'adoption de cet amendement déplacerait en fait le problème. Certes, elle permettrait de gagner un peu de temps avant le mariage, mais elle en ferait perdre beaucoup plus ensuite.

Vous indiquez que les délais de transcription eux-mêmes sont longs. Si tel est le cas, il s'agit d'un dysfonctionnement et il nous faut y remédier : il n'est pas normal que, si toutes les formalités avant le mariage ont été accomplies, la transcription pose problème.

Je relèverai également une autre difficulté, à la suite de M. le rapporteur. Cette simplification entraînerait une rupture d'égalité, dans la mesure où l'audition préalable prévue à l'article 63 du code civil aurait lieu pour les mariages célébrés en France et non pour ceux qui seraient célébrés à l'étranger.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Oui !

**Mme Christiane Taubira,** *garde des sceaux.* Monsieur le sénateur, le Gouvernement entend la préoccupation que vous exprimez et il sait aussi que l'amour est souvent impatient. *(M. Jean-Jacques Hyest s'exclame.)*

Vous craignez le pire, monsieur Hyest !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Non, il faut être patient !

**Mme Christiane Taubira,** *garde des sceaux.* Je sais que je me trouve à la Haute Assemblée et que la solennité s'impose. C'est la raison pour laquelle j'en resterai strictement à des points de droit et de philosophie et ne me livrerai à aucune considération personnelle.

Je reste persuadée que les formalités en vigueur sont nécessaires. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Yves Leconte, pour explication de vote.

**M. Jean-Yves Leconte.** Madame la garde des sceaux, je suis sensible à vos explications. Nous pourrions tout à fait envisager, tout en supprimant le certificat de capacité à mariage, une procédure selon laquelle l'audition préalable à la transcription soit organisée avant le mariage pour les couples qui le souhaitent.

D'une certaine manière, l'inégalité de droit est logique, puisqu'il s'agit d'un mariage célébré à l'étranger et non en France. Aujourd'hui, la loi française s'impose à un Français qui se marie pourtant à l'étranger. Le mariage en France se fait au moment de la transcription, qui, seule, produit des effets en droit.

Il y a un certain impérialisme à vouloir imposer un certificat de capacité à mariage à une personne qui souhaite se marier à l'étranger, parce qu'elle est française, alors que le droit français ne s'appliquera qu'après la transcription de cette union.

En outre, c'est nier l'évidence que d'imaginer que le certificat de capacité à mariage constitue un outil efficace contre la polygamie, les mariages forcés et les mariages blancs. Il faut donc combattre ces actes par d'autres moyens, car il existe des voies de contournement et la souveraineté des États où sont célébrés ces mariages s'impose.

En résumé, la loi française impose aux Français une condition complémentaire. L'adoption de cet amendement ne provoquerait pas de rupture d'égalité, puisqu'il s'agit d'un mariage célébré à l'étranger. C'est la raison pour laquelle je défends cette position.

**M. le président.** La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira,** *garde des sceaux.* Monsieur le sénateur, je souhaite revenir sur le terme « impérialisme » que vous avez employé.

Notre système de droit est très fortement fondé sur les libertés individuelles. Aussi avons-nous en général intérêt à privilégier l'application de la législation française, notamment pour les Français qui se trouvent à l'étranger ; ceux-ci s'en félicitent d'ailleurs. Les vérifications qu'elle impose ne sont donc pas mauvaises.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Oui !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Pour ma part, je ne perçois pas d'impérialisme. Nous avons eu un débat récent sur ces questions. À raison, nous avons introduit dans la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe que l'ordre public français s'appliquait. La loi personnelle française prime, parce qu'elle est plus large et qu'elle dispense ceux dont la loi personnelle est plus restrictive.

Les libertés ne vont jamais sans sécurité. Il ne s'agit pas, pour faire plaisir à des personnes française et étrangère amoureuses l'une de l'autre, de réduire les formalités en amont mais de compliquer leur situation ensuite ! Le législateur doit veiller à ce que les simplifications qu'il décide soient effectives et ne pas déplacer les difficultés à la fin de la procédure administrative.

Monsieur le sénateur, les conventions bilatérales que vous avez évoquées en présentant cet amendement ne peuvent se substituer aux formalités de droit commun qui s'imposent à des personnes entreprenant une démarche. Je rappelle que le mariage est une institution officielle.

Je comprends votre ardeur, mais je reste persuadée que les dispositions en vigueur protègent mieux les deux membres du couple et rendent ensuite la transcription de leur mariage plus facile.

S'ils existent, les dysfonctionnements de l'administration dont vous avez parlé doivent être corrigés. Ce ne sont pas des points de droit. Pour ces couples, une fois le mariage célébré, il vaut mieux que la transcription soit aisée et que les effets de cette union interviennent immédiatement,...

**M. Jean-Jacques Hyest.** Exactement !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** ... plutôt que les formalités s'accumulent et que les effets de cette union soient retardés.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

### Article 1<sup>er</sup>

- ① I. – Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance les mesures, relevant du domaine de la loi, nécessaires pour :
  - ② 1° Simplifier les règles relatives à l'administration légale en :
    - ③ - permettant au juge, lorsque l'administration légale est exercée sous son contrôle, d'autoriser, une fois pour toute ou pour une durée déterminée, l'administrateur légal à effectuer certains prélèvements périodiques ou certaines opérations répétitives, voire de le dispenser d'autorisation pour certains actes ;
    - ④ - clarifiant les règles applicables au contrôle des comptes de gestion ;

⑤ 2° Aménager le droit de la protection juridique des majeurs en prévoyant un dispositif d'habilitation par justice au bénéfice des membres proches de la famille d'un majeur hors d'état de manifester sa volonté, permettant de le représenter ou de passer certains actes en son nom sans qu'il soit besoin de prononcer une mesure de protection judiciaire ;

⑥ 3° Aménager et modifier toutes dispositions de nature législative permettant d'assurer la mise en œuvre et de tirer les conséquences des modifications apportées en application du présent I.

⑦ II (*nouveau*). – Le code civil est ainsi modifié :

⑧ 1° La deuxième phrase du troisième alinéa de l'article 426 est ainsi rédigée :

⑨ « Si l'acte a pour finalité l'accueil de l'intéressé dans un établissement, l'avis préalable d'un médecin, n'exerçant pas une fonction ou n'occupant pas un emploi dans cet établissement, est requis. » ;

⑩ 2° Au premier alinéa de l'article 431, il est ajouté une phrase ainsi rédigée :

⑪ « Ce médecin peut solliciter l'avis du médecin traitant de la personne qu'il y a lieu de protéger. » ;

⑫ 3° L'article 431-1 est abrogé ;

⑬ 4° Le premier alinéa de l'article 500 est ainsi modifié :

⑭ a) Les mots : « Sur proposition du tuteur, le conseil de famille ou, à défaut, le juge » sont remplacés par les mots : « Le tuteur » ;

⑮ b) Cet alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

⑯ « Le tuteur en informe le conseil de famille ou, à défaut, le juge qui arrête le budget en cas de difficulté. »

**M. le président.** L'amendement n° 17, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

– supprimant le contrôle systématique du juge lorsque l'un ou l'autre des parents est décédé, ou se trouve privé de l'exercice de l'autorité parentale ou en cas d'exercice unilatéral de l'autorité parentale ;

La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Dans la version initiale du présent projet de loi, le Gouvernement a souhaité mettre un terme à l'intervention systématique du juge dans l'établissement d'actes relatifs au patrimoine de l'enfant mineur en cas de décès de l'un de ses parents. Cette mesure concerne évidemment les couples mariés. Une personne veuve, dès l'instant où commence son veuvage, est chargée des intérêts de ses enfants mineurs et, à ce titre, elle est appelée à accomplir des actes juridiques.

En l'état actuel du droit, le juge intervient alors systématiquement. Dans les faits, c'est parfois le greffier, compétent à l'égard de toute une série d'actes, qui agit.

Les dispositions en cause, qui figurent dans la loi de 1964 – elles ont donc plus de cinquante ans –, étaient motivées par le souci de veiller, lorsque le patrimoine était important, à ce que le parent survivant ne dilapide pas les biens des enfants mineurs.

Or un élément extrêmement important a été oublié à l'époque : le décès de l'un des parents est un moment difficile et douloureux et c'est justement à ce moment-là que le parent survivant doit se rendre au tribunal pour soumettre systématiquement au juge tous les actes qu'il accomplit.

Le Gouvernement estime qu'il n'y a plus lieu aujourd'hui de maintenir cette intervention systématique, même s'il est tout à fait persuadé que le contrôle de la bonne gestion du patrimoine par le juge est nécessaire, voire que le contrôle de certains actes est obligatoire.

Par ailleurs, eu égard aux évolutions sociologiques, les familles monoparentales, dans lesquelles un seul parent prend soin du patrimoine de ses enfants, sont de plus en plus nombreuses. Là encore, il existe une rupture d'égalité. C'est pourquoi nous avons introduit dans le présent projet de loi une modification de cette règle d'administration légale.

La commission a modifié le texte initial en apportant une souplesse qui ne nous paraît pas suffisante, d'où l'objet de cet amendement. J'espère, mesdames, messieurs les sénateurs, que sa rédaction vous conviendra et que vous le voterez.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Comme Mme la garde des sceaux vient de l'expliquer, cet amendement vise à supprimer le contrôle systématique du juge dans le cadre de l'administration légale sous contrôle judiciaire.

Il tend à revenir à la rédaction initiale du présent projet de loi pour ce qui concerne l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances des dispositions modifiant le régime de l'administration légale sous contrôle judiciaire. Il est contraire à la position de la commission, qui a modifié les contours de cette habilitation.

Lorsque l'un des parents est décédé ou privé de l'exercice de l'autorité parentale, ou encore en cas d'exercice unilatéral de l'autorité parentale, la commission a estimé nécessaire, contrairement à ce que propose le Gouvernement, de conserver l'actuel contrôle systématique du juge pour les actes de disposition sur le patrimoine de l'enfant.

Je vous rappelle, mes chers collègues, la définition de ce type d'actes : ce sont des actes qui engagent le patrimoine de la personne protégée, pour le présent ou pour l'avenir, par une modification importante de son contenu, une dépréciation significative de sa valeur en capital ou une altération durable des prérogatives de son titulaire. Il n'est donc pas paru illégitime à la commission que le juge effectue un contrôle sur ces actes lorsqu'un parent exerce seul l'autorité parentale.

Certes, ce dispositif est loin d'être parfait. L'intervention du juge peut être mal vécue par le parent survivant ou dans les familles monoparentales. De surcroît, en l'absence de recensement possible des familles relevant de ce dispositif, le juge des tutelles n'est pas toujours en mesure d'exercer efficacement son contrôle.

Cependant, la protection des intérêts de l'enfant mineur et de son patrimoine doit l'emporter sur les inconvénients du mécanisme.

Pour autant, afin d'éviter à l'administrateur légal d'être soumis en permanence à des autorisations judiciaires, la commission a précisé le champ de l'habilitation donnée au Gouvernement. La rédaction qu'elle a retenue reprend d'ailleurs l'une des options développées dans l'étude d'impact annexée au projet de loi.

Le juge pourra lui-même décider d'alléger les modalités de son contrôle. Il pourra ainsi autoriser, sous certaines conditions, une fois pour toutes, certains prélèvements périodiques ou certaines opérations répétitives, voire dispenser purement et simplement d'autorisation certains actes.

C'est pourquoi je suis contraint d'émettre un avis défavorable sur l'amendement n° 17, contraire à la position de la commission des lois.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 17.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 14, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 12

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° L'article 441 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le juge qui prononce une mesure de tutelle, peut, par décision spécialement motivée et sur avis conforme du médecin mentionné à l'article 431, constatant que l'altération des facultés personnelles de l'intéressé décrites à l'article 425 n'apparaît manifestement pas susceptible de connaître une amélioration selon les données acquises de la science, fixer une durée plus longue, n'excédant pas dix ans. »

La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** La loi du 5 mars 2007 a instauré une obligation de révision des mesures de tutelle tous les cinq ans. Autrement dit, au mois de décembre dernier, toutes ces mesures devaient avoir été révisées. Je vais rapidement reprendre les explications assez précises que j'ai fournies sur ce point à la tribune lors de la discussion générale.

Lorsque le Gouvernement est entré en fonction, voilà maintenant presque vingt mois, le stock de mesures à réviser était tel qu'une révision complète au mois de décembre 2013 était impossible. Dans un premier temps, à la demande des juridictions, nous avons envisagé de différer la date de résorption de ce stock, mais nous nous sommes rapidement rendu compte que l'année suivante de nombreuses mesures s'accumuleraient de nouveau, et donc, de cette manière, nous n'en sortirions jamais.

J'ai alors pris des mesures conservatoires en renforçant l'effectif des juridictions en magistrats, greffiers, fonctionnaires et vacataires, ce qui leur a permis d'aboutir à la résorption du stock de mesures au mois de décembre dernier.

Nous avons tiré les enseignements des difficultés rencontrées en l'espèce. À cet égard, les juridictions, mais aussi tous les acteurs de la protection juridique des majeurs, nous ont signalé que, dans certaines situations, cette révision au bout de cinq ans ne se justifie pas.

Je rappelle, en outre, que, aux termes de la loi de 2007, après la première révision à l'issue de cinq ans, le juge peut décider que la prochaine révision sera quasiment reportée *sine die*, en tout cas la loi n'impose aucune limite. Nous proposons donc – et cette disposition résulte d'une demande des familles – que, dès la mesure initiale, le juge puisse décider que la révision aura lieu au-delà de cinq ans, sans toutefois que ce délai puisse excéder dix ans, en cas de

pathologies lourdes, dont l'évolution est très peu probable – certes, la médecine peut toujours accomplir des exploits – et eu égard à la situation de la famille.

La commission a modifié cette disposition, ne permettant plus au juge de décider une révision au-delà de cinq ans. Le présent amendement a donc pour objet de rétablir cette possibilité.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Cet amendement vise à permettre au juge de prononcer une mesure initiale de protection d'un majeur pour une durée pouvant aller jusqu'à dix ans si l'altération des facultés de la personne n'apparaît manifestement pas susceptible de connaître une amélioration selon les données acquises de la science. Il tend ainsi à modifier le régime mis en place par la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

Ce dispositif prévoit que la mesure initiale de protection ne peut excéder cinq ans. À l'expiration de la mesure initiale, le juge peut renouveler la mesure pour une durée supérieure.

Je suis bien conscient des difficultés que les juridictions d'instance ont rencontrées pour procéder à la révision, avant le 31 décembre dernier, de l'ensemble des mesures de tutelle prises avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Cependant, à l'avenir, cette charge de travail devrait être moins importante pour les juridictions, car, désormais, les nouvelles mesures seront révisées année par année, au terme de leur durée initiale.

Je ne conteste pas non plus que, dans certains cas, dès le prononcé de la mesure initiale, il est évident, compte tenu des connaissances scientifiques disponibles, que l'état de la personne n'est pas susceptible de s'améliorer dans les années à venir.

Pour autant, s'il permet de vérifier que le régime de protection est bien ajusté à l'état de santé de la personne, le rendez-vous au terme des cinq ans est aussi le seul moment où le juge peut apprécier les conditions d'exécution de la mesure après quelques années de mise en œuvre. Ce rendez-vous lui permet, par exemple, de s'interroger sur le choix du tuteur, sur l'opportunité de nommer un subrogé tuteur, des cotuteurs, ou de confier la mesure à la famille, ou inversement.

Au moment de la révision, si aucune amélioration de l'état de santé n'est constatée et si l'organisation de la mesure est adaptée, le juge pourra, comme le prévoit le droit en vigueur, renouveler la mesure pour une période bien plus longue.

C'est pourquoi, souhaitant conserver le dispositif actuel, la commission a émis un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Monsieur le rapporteur, je comprends bien l'argument central que vous venez d'avancer : ce rendez-vous au bout de cinq ans permettrait à toutes les parties de se réunir de nouveau et au juge de procéder à des vérifications diverses. Mais vous avez vous-même souligné que l'état des connaissances scientifiques permet de conclure à la très faible probabilité d'évolution de certains états pathologiques.

Je rappelle à ce propos une donnée statistique : neuf fois sur dix, la mesure de tutelle est reconduite par le juge parce qu'il est évident que la tutelle doit être maintenue. C'est un fait que l'on ne peut pas ignorer.

S'il s'agit de maintenir un dispositif si lourd et si contraignant simplement pour permettre à plusieurs parties de se retrouver, instaurons à cette fin un rendez-vous régulier, éventuellement quinquennal, mais ne confondons pas ce rendez-vous avec la procédure de contrôle.

Nous discutons de cas graves, douloureux ; il ne s'agit pas de dispositifs légers comme la curatelle. C'est pourquoi, j'y insiste, je tiens à ce que les juridictions puissent faire leur travail correctement.

Je rappelle, en outre, que nous plafonnons la durée de la mesure à dix ans. Aucun amendement tendant à modifier la loi et à limiter la durée n'a été déposé. Si le texte de la commission était adopté, le juge fera un premier contrôle, et puis vogue la galère !

Bref, compte tenu des statistiques, de la demande des familles, de la réalité tangible de la situation de ces majeurs protégés, il me semble plus raisonnable de permettre aux juridictions d'examiner correctement ces mesures de tutelle, plutôt que de les engorger et de prendre des risques dans un certain nombre de cas graves.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Mme la garde des sceaux cherche à me prendre au mot, mais elle est tombée sur le mauvais client ! (*Sourires.*)

Il ne s'agit pas simplement de réexaminer l'état de santé de l'intéressé. Il est avant tout question de l'organisation de la mesure de tutelle, et, à cet égard – les associations tutélaires y ont insisté –, le rendez-vous au terme des cinq ans est extrêmement important.

Je le comprends, les juridictions sont engorgées, et tout le monde en a conscience. Nous convenons tous de la nécessité de chercher par tous les moyens à remédier à cet état de fait. Mais ne déplaçons pas le débat !

Ce rendez-vous est extrêmement important pour la personne concernée et sa famille, et certains impératifs liés à l'organisation de cette mesure nous semblent relever d'une nécessité supérieure.

C'est pourquoi, malgré la belle plaidoirie de Mme la garde des sceaux, la commission maintient son avis défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Hyest, pour explication de vote.

**M. Jean-Jacques Hyest.** En effet, s'il ne s'agit que de prendre des mesures de tutelle, une durée plus longue est envisageable, en fonction de la situation de la personne. Mais n'est-il vraiment question que de cela ?

Car s'il s'agit aussi de vérifier le bon fonctionnement de la mesure de tutelle, le report pose déjà plus de problèmes. Certaines vérifications, qui sont le plus souvent effectuées par les greffiers, sont en effet obligatoires, comme le contrôle des comptes, lequel est d'ailleurs très instructif. Il est aussi parfois nécessaire d'accomplir des vérifications relatives, entre autres, à la personne à laquelle est confiée la tutelle.

L'on peut imaginer qu'une personne soit placée sous tutelle pour une durée supérieure à cinq ans à l'issue de la première phase. De ce point de vue, votre raisonnement est logique, madame la garde des sceaux. S'il s'agit uniquement de confirmer la mesure de tutelle, j'ai envie de vous donner

raison. La question centrale reste toutefois de savoir si l'on va bien vérifier, au bout de cinq ans, que la tutelle est exercée dans de bonnes conditions.

Je suis donc hésitant.

Ce que je n'aime pas – c'est également valable pour d'autres mesures –, c'est l'idée de devoir renoncer à faire quelque chose faute de moyens. Ce n'est pas de cette manière que l'on peut résoudre les problèmes de fonctionnement de la justice.

Certes, il y a le rapport de la Cour des comptes, mais il ne m'impressionne pas.

En revanche, je dois avouer que votre interrogation est légitime, même si M. le rapporteur a tenu une position extrêmement ferme.

S'il s'agit simplement de confirmer la mesure de tutelle, sans faire de vérifications sur son fonctionnement, alors je vous donne raison, parce que la limitation à cinq ans ne sert strictement à rien. En revanche, si la révision, au bout de cinq ans, est l'occasion de vérifier les conditions dans lesquelles la tutelle est exercée, il me semble important de conserver ce rendez-vous.

C'est pourquoi, une fois n'est pas coutume, madame la garde des sceaux, je vais m'abstenir!

**M. le président.** La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Lorsque j'ai dit qu'il était préférable que les juridictions soient en mesure d'apprécier toutes les mesures de tutelle au moment de la révision, plutôt que de les engorger régulièrement à ce sujet, je ne plaçais pas pour des effectifs supplémentaires, même si la question est loin d'être négligeable.

**M. Jean-Jacques Hyst.** Je n'ai pas dit cela!

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je sais bien, mais je souhaite dissiper tout malentendu.

Nous créons 500 emplois tous les ans – 590 cette année –, ce qui est sans précédent. Nous ne cherchons donc pas spécialement à faire des économies, mais il faut bien que le travail ait un sens, tout simplement. N'oublions pas que nos tribunaux d'instance ont à connaître de multiples contentieux.

Je réponds à présent à votre interpellation très précise, monsieur Hyst : oui, il s'agit simplement de renouveler la mesure de tutelle, et rien d'autre. Je rappelle que, selon l'article 442 du code civil, toute personne mentionnée à l'article 430 du même code peut saisir le juge pour lui demander de mettre un terme à la mesure de tutelle ou de la modifier.

La rédaction du présent amendement précise que le juge apprécie la demande au regard de la situation de la personne sous tutelle et des connaissances scientifiques du moment.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 14.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Yves Leconte, pour explication de vote sur l'article.

**M. Jean-Yves Leconte.** Je me permets d'utiliser cette explication de vote pour continuer d'essayer de convaincre sur le sujet que j'ai abordé précédemment. Je me suis en effet aperçu que j'étais très minoritaire, et donc que je n'avais sans doute pas été très convaincant.

Je voudrais, madame la garde des sceaux, vous rappeler notre combat de l'année dernière à propos du droit au mariage, du droit d'avoir une union protégée. Or ce combat vaut aussi pour les binationaux.

Si les certificats de capacité à mariage mettent du temps à être délivrés, c'est parce que certains pays dont l'un des membres du couple possède la nationalité ont souvent, en raison d'un état civil défaillant et erroné, des difficultés à les établir. Ces unions ont donc encore plus besoin d'être protégées.

Vous avez parlé de protection, mais en réalité, si ces couples respectent la loi française, ils ne sont pas protégés, puisqu'ils peuvent attendre un, deux ou trois ans avant de pouvoir se marier.

Une telle situation ne peut pas perdurer et je ne désespère pas de parvenir à la faire évoluer au cours de cette année, au nom du droit à chaque couple d'avoir une union protégée, parce que c'est justement dans ces cas-là que la protection s'avère la plus défaillante.

**M. Jean-Jacques Hyst.** Ce n'est pas vraiment l'objet de l'article 1<sup>er</sup>!

**M. Jean-Yves Leconte.** Je suis désolé d'avoir utilisé mon explication de vote à cette fin, mais je ne désespère pas de convaincre sur ce sujet.

**M. le président.** Dans sa grande sagesse, la présidence vous a laissé vous exprimer, monsieur Leconte.

Je vous rappelle toutefois que les explications de vote sur article doivent exclusivement porter sur l'objet du texte mis aux voix.

Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>.

*(L'article 1<sup>er</sup> est adopté.)*

## Article 2

- ① I. – Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance les mesures, relevant du domaine de la loi, nécessaires pour :
  - ② 1° *(Supprimé)*
  - ③ 2° *(Supprimé)*
  - ④ 3° Articuler, en cas de divorce, l'intervention du juge aux affaires familiales et la procédure de liquidation et partage des intérêts patrimoniaux des époux, en octroyant au juge qui prononce le divorce, la possibilité de désigner un notaire, éventuellement accompagné d'un juge commis, pour conduire les opérations de liquidation et de partage, s'il s'avère qu'un règlement amiable ne paraît pas envisageable ;
  - ⑤ 4° *(Supprimé)*
  - ⑥ 5° Aménager et modifier toutes dispositions de nature législative permettant d'assurer la mise en œuvre et de tirer les conséquences des modifications apportées en application du présent I.
- ⑦ II *(nouveau)*. – Le code civil est ainsi modifié :
  - ⑧ 1° Les troisième et quatrième alinéas de l'article 972 sont remplacés par cinq alinéas ainsi rédigés :

- ⑨ « Toutefois, lorsque le testateur ne peut parler, mais qu'il peut écrire, le notaire l'écrit lui-même ou le fait écrire à la main ou mécaniquement d'après les notes rédigées devant lui par le testateur.
- ⑩ « Dans tous les cas, le notaire doit en donner lecture au testateur.
- ⑪ « Lorsque le testateur ne peut entendre ni lire sur les lèvres, il prend connaissance du testament en le lisant lui-même, après lecture faite par le notaire.
- ⑫ « Lorsque le testateur ne peut parler ou entendre, ni lire et écrire, la dictée et la lecture peuvent être accomplies par le truchement de deux interprètes en langue des signes, choisis l'un par le notaire et l'autre par le testateur, et chargés chacun de veiller à l'exacte traduction des propos tenus.
- ⑬ « Il est fait du tout mention expresse. » ;
- ⑭ 2° À l'article 975, après les mots: « acte public » sont insérés les mots: « ou interprètes en langue des signes pour ce testament ».

**M. le président.** L'amendement n° 21, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 5

Rétablir cet alinéa dans la rédaction suivante :

4° Instaurer un nouveau mode de preuve simplifié pour justifier de la qualité d'héritier dans les successions d'un montant limité ;

La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je crois profondément aux vertus du débat parlementaire, qui permet de clarifier les choses et de défendre des convictions. La séance plénière est justement conçue pour permettre aux uns et aux autres de confronter leurs arguments. D'expérience, je peux vous dire, mesdames, messieurs les sénateurs, que les textes évoluent au cours du débat parlementaire, et c'est pourquoi, aujourd'hui, le Gouvernement essaye encore de vous convaincre.

Cet amendement vise à rétablir la disposition qui, dans le projet initial de loi d'habilitation, concernait les héritages modestes.

Je rappelle que 30 % des héritages en France sont inférieurs à 5 300 euros. En l'état actuel du droit, pour ces successions modestes, les héritiers doivent s'adresser au maire afin que ce dernier leur délivre un certificat d'hérédité. Or les maires sont prudents, ce que l'on peut concevoir, parce qu'ils craignent de voir leur responsabilité engagée. De fait, l'on constate que 60 % des demandes de certificats de ce type sont refusées.

Si ces héritiers veulent passer outre le refus de délivrance du certificat par le maire, ils doivent s'adresser à un notaire qui accomplit un certain nombre de formalités dont le coût peut atteindre 200 euros.

En revanche, s'ils n'ont pas recours à un notaire, ils renoncent alors à la succession.

Non seulement les héritages en cause sont modestes, mais surtout ils sont, le plus souvent, faits de souvenirs ou d'objets personnels que les héritiers souhaitent conserver.

Je comprends l'inquiétude des maires ; ils peuvent craindre que des héritiers ne soient peut-être oubliés et pénalisés s'ils délivrent le certificat d'hérédité.

Toutefois, c'est logiquement que la loi a confié à ces élus cette responsabilité, car ces premiers magistrats détiennent les registres d'état civil, et donc les informations qui permettent de savoir quels sont les héritiers.

En réalité, le Gouvernement souhaite faciliter la vie de ces personnes qui héritent de sommes modestes et qui, en renonçant à une succession, renoncent surtout à des souvenirs personnels. C'est pourquoi il propose d'introduire un peu de souplesse dans l'établissement de la preuve de la qualité d'héritier.

Je rappelle en outre que, entre 2004 et 2012, nous avons observé une augmentation de 25 % des renoncements à ces héritages modestes.

J'espère avoir convaincu cette fois la commission des lois.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Je salue la pugnacité de Mme la garde des sceaux, dont on peut dire qu'elle ne lâche rien !

Le Gouvernement souhaite rétablir l'habilitation relative à la définition d'un nouveau mode simplifié de preuve de la qualité d'héritier, que la commission a supprimée.

Nous avons déjà été saisis de cette question lors de l'examen du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires : il s'agissait de faciliter l'accès au compte bancaire du défunt dans le cas des successions modestes. La commission s'était alors opposée au dispositif envisagé par le Gouvernement, parce qu'il ne présentait pas suffisamment de garanties et qu'il risquait de préjudicier aux droits des héritiers qui auraient agi les derniers.

Aujourd'hui, le Gouvernement souhaite adopter par ordonnance un dispositif proche, puisqu'il s'agirait d'un acte notarié qui ne mentionnerait que la qualité d'héritier, sans déterminer pour quelle part l'intéressé peut hériter. Ainsi, un enfant d'une fratrie de trois pourrait se faire remettre la totalité des fonds, alors que sa vocation successorale n'est que d'un quart.

Le Gouvernement justifie sa proposition au regard du coût trop élevé de l'acte de notoriété actuellement établi par les notaires. En l'occurrence, le tarif est seulement de 50 euros : ce qui coûte cher – une ou deux centaines d'euros, selon les cas –, ce sont les formalités auxquelles le notaire doit procéder pour s'assurer de la part que chacun doit recevoir.

L'acte qu'envisage le Gouvernement sera certes moins coûteux, mais il en résultera une diminution des garanties pour les autres héritiers. Il semble que la réflexion doive encore être poursuivie.

En réalité, les difficultés sont apparues depuis que, par souci de simplification, la compétence reconnue aux greffiers pour établir les actes en cause a été supprimée en 2007. À ce propos, je ne conteste nullement celles que Mme la garde des sceaux a soulignées.

Toutefois, pour des impératifs de sécurité juridique, la commission des lois n'a pas souhaité émettre un avis favorable sur cet amendement.

**M. le président.** La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** M. le rapporteur vient d'expliquer que cette disposition risquait de pénaliser d'autres héritiers. Je partage aussi ce souci. Néanmoins, comme je l'indiquais tout à l'heure, le maire dispose en principe des éléments nécessaires pour retrouver les héritiers.

Cela étant, lorsque les héritiers doivent se rendre devant le notaire, le coût de la prestation de celui-ci n'est pas négligeable. Je ne sais pas d'où provient votre chiffre de 50 euros, monsieur le rapporteur, mais ce n'est pas celui que nous avons obtenu en travaillant avec le Conseil supérieur du notariat.

Je rappelle quand même qu'il s'agit de successions modestes, qui ne dépassent pas 5 300 euros, sans bien immobilier, avec un taux de renoncement de 25 % et des héritiers qui ne peuvent pas récupérer des objets personnels. J'ai l'impression que vos arguments vaudraient surtout pour une succession qui comprendrait un immeuble, et dont on ne saurait pas s'il faut le diviser en quatre ou en six.

La fraude existe, bien entendu, comme, hélas, dans tout acte accompli par les êtres humains. Mais on va compliquer la vie de milliers de personnes en se fondant sur l'hypothèse très peu probable et très résiduelle qu'un ou deux héritiers pourraient être oubliés.

Imaginons une succession comprenant dix héritiers : sur 5 300 euros de succession, chacun perdrait 530 euros. Est-ce bien nécessaire de compliquer la vie de milliers de Français pour de telles sommes ?

Je me permets donc d'insister, mais, évidemment, si je n'arrive pas à convaincre la commission des lois, j'en prendrai acte.

**M. le président.** La parole est à M. Claude Dilain, pour explication de vote.

**M. Claude Dilain.** Madame la garde des sceaux, vous n'avez manifestement pas convaincu la commission des lois, mais vous avez convaincu un certain nombre de parlementaires, dont je fais partie. Je voterai votre amendement, car j'ai été confronté dans mes fonctions de maire aux situations que vous avez décrites.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Merci !

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour explication de vote.

**Mme Cécile Cukierman.** Nous sommes là pour débattre, et, le cas échéant, pour nous laisser convaincre. Les membres du groupe CRC voteront l'amendement du Gouvernement.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Je tiens à vous rassurer, madame la garde des sceaux : les chiffres que j'ai cités m'ont été confiés par les notaires que j'ai auditionnés.

Cela étant, votre pugnacité va payer. Votre dernier argument m'a convaincu, dans la mesure où le dialogue pourra se poursuivre entre le Gouvernement et les notaires ; je ne doute pas que les discussions permettront d'aboutir à une solution. J'émetts donc, au nom de la commission, un avis de sagesse plutôt favorable.

**M. Claude Dilain.** Bravo !

**Mme Éliane Assassi.** Très bien !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 21.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 31, présenté par M. Mohamed Soilihi, au nom de la commission, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 8

Rédiger ainsi cet alinéa :

1° L'avant dernier alinéa de l'article 972 est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :

II. - Alinéa 13

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 31.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 32, présenté par M. Mohamed Soilihi, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéa 14

Après le mot :

ou

insérer le mot :

pour

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Il s'agit là encore d'un amendement rédactionnel.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 32.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 2, modifié.

*(L'article 2 est adopté.)*

#### Article additionnel après l'article 2

**M. le président.** L'amendement n° 12 rectifié, présenté par MM. Mézard, Mazars, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, est ainsi libellé :

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le dernier alinéa de l'article L. 213-4 du code de l'organisation judiciaire est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Elle doit obligatoirement être composée de juges des deux sexes. »

La parole est à M. Jean-Claude Requier.

**M. Jean-Claude Requier.** Cet amendement, déposé par les membres du groupe RDSE, va vous étonner ; vous auriez pu penser qu'il émane plutôt du groupe écologiste. *(Sourires.)*

Quoi qu'il en soit, les hommes représentent moins d'un élève sur quatre à l'École nationale de la magistrature de Bordeaux. Le mouvement n'est pas propre à la justice, qui est ouverte aux femmes depuis 1946. Le barreau a aussi vu son effectif féminin augmenter de plus de 50 % en dix ans, pour culminer aujourd'hui à 53 %. Or nous pensons que l'équilibre judiciaire doit aussi passer par le prisme de la mixité dans certaines formations de jugement. À l'heure de

la parité, inscrite à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution depuis 2008, la question de la mixité au sein des formations ayant à juger des divorces ou de la séparation de corps peut ainsi être posée.

C'est pourquoi nous vous proposons un amendement visant à établir la mixité des sexes dans la composition de la formation collégiale mentionnée à l'article L. 213-4 du code de l'organisation judiciaire. Le juge aux affaires familiales peut en effet renvoyer le dossier à la formation collégiale du tribunal de grande instance qui statue comme juge aux affaires familiales. Ce renvoi est de droit, à la demande des parties, pour le divorce et la séparation de corps.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Cet amendement vise à imposer que la formation collégiale du tribunal de grande instance compétente en matière familiale soit composée de magistrats des deux sexes. Outre les difficultés pratiques que soulèverait l'application de cette mesure, la magistrature et l'activité de juge aux affaires familiales étant très féminisées, l'amendement pose une question de principe : le sexe du juge détermine-t-il ses choix, et une composition paritaire apporte-t-elle une garantie supplémentaire aux justiciables ?

**Mme Éliane Assassi.** C'est la vraie question !

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Les études effectuées montrent que, contrairement à un préjugé tenace, les décisions rendues par les juges ne sont ni plus ni moins clémentes lorsque les justiciables sont du même sexe qu'eux. La neutralité exigée du service public s'opposerait d'ailleurs à de telles déviations du jugement. La commission émet donc un avis défavorable.

**Mme Éliane Assassi.** Très bien !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je tiens tout d'abord à vous exprimer ma gratitude, monsieur Dilain, pour votre intervention décisive sur l'amendement n° 21.

**M. Claude Dilain.** Ce fut un plaisir, madame la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Cela étant, je m'interroge sur la pertinence du raisonnement qui sous-tend l'amendement n° 12 rectifié. On sait ce qu'il en est de la composition des assemblées parlementaires,...

**Mme Éliane Assassi.** Encore à dominante masculine !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** ... mais je ne doute pas qu'elles légifèrent en vue de l'intérêt général.

Toutefois votre amendement, monsieur Requier, soulève un vrai sujet : la féminisation de la magistrature. Soit dit en passant, cette féminisation n'est pas une faute en soi : il est heureux que de plus en plus de jeunes femmes s'intéressent à ce très beau métier. Je vous ferai cependant observer que la société a ses freins et ses mécanismes, ainsi que son plafond de verre. Si les femmes sont plus nombreuses que les hommes dans la magistrature, en réalité, elles sont surtout majoritaires parmi les magistrats de base, même si, depuis vingt mois, nous avons amélioré de façon vraiment significative la féminisation de la haute hiérarchie.

**M. Jean-Jacques Hyest.** J'espère que vous avez respecté les avis du Conseil supérieur de la magistrature !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Oui, nous les avons respectés même pour les nominations qui concernent les magistrats du parquet. Nous conservons néanmoins un pouvoir de proposition, monsieur Hyest, ce qui nous a permis de renforcer singulièrement la féminisation de la haute magistrature.

Une étude de l'Institut des hautes études sur la justice a démontré que les magistrats statuaient en droit et que leurs jugements n'étaient ni plus cléments ni plus sévères que ceux des hommes. Je comprends votre préoccupation, monsieur Requier, mais il ne me semble pas pertinent d'introduire la parité dans la formation collégiale du tribunal de grande instance qui statue comme juge aux affaires familiales. Au passage, si on suivait votre logique, que ferait-on pour les affaires impliquant des couples de personnes de même sexe ?

À mon sens, aucun problème ne se pose. Dans leurs fonctions de magistrat, les femmes sont aussi rigoureuses que les hommes ; elles travaillent aussi sérieusement que les hommes ; elles ont la même capacité que les hommes à se défaire de leurs éventuels préjugés ; elles jugent en droit, de la même manière et avec les mêmes scrupules que les hommes. Par conséquent, cet amendement n'a pas lieu d'être.

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour explication de vote.

**Mme Cécile Cukierman.** Votre amendement ne nous étonne pas, monsieur Requier, puisque votre groupe avait déjà posé au mois de septembre dernier, lors de l'examen du projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, la question de la partialité des femmes magistrats, censées avantager systématiquement les mères en ce qui concerne la garde des enfants.

Je dénonce bien évidemment cet amendement, qui se réclame du combat pour la parité, pour l'égalité entre toutes les citoyennes et tous les citoyens, en particulier en matière de droit et de justice, alors qu'il vise en fait à créer de l'inégalité et à relancer un débat de manière abrupte. La question du devenir des enfants en cas de séparation des parents est douloureuse ; il faut la traiter avec sérénité et non à coups d'amendements ou en haut d'une grue.

Je voterai contre cet amendement, car il cache des projets de société que je ne partage pas ; je tiens à le dire en cet instant. On voit émerger dans notre pays un certain nombre de groupes qui s'appuient sur la douleur des pères privés de la garde de leurs enfants pour promouvoir des idées de type réactionnaire. J'invite donc l'ensemble de mes collègues à voter contre cet amendement.

**M. le président.** La parole est à Mme Hélène Lipietz, pour explication de vote.

**Mme Hélène Lipietz.** Ce n'est pas en tant qu'écologiste, mais en tant qu'avocate et femme que je m'exprime. Lorsque, à l'âge de treize ou quatorze ans, j'ai commencé à m'intéresser à la justice, j'ai lu les livres de Gisèle Halimi, notamment celui dans lequel elle raconte qu'elle a été la première à obtenir – en se battant, car cela a été extrêmement dur – qu'un viol soit jugé en cour d'assises. En effet, à l'époque, les viols étaient jugés en correctionnelle, notamment parce qu'on estimait que les jurys des cours d'assises prendraient fait et cause, d'une manière très nette, pour la femme et contre le violeur.

Heureusement, les viols ont fini par être jugés en cour d'assises. Les avocats se sont alors demandé s'ils devaient récuser les jurys exclusivement masculins ou féminins.

Cependant, des études ont prouvé que les jurys composés uniquement d'hommes ou de femmes n'étaient ni plus sévères ni plus cléments que les autres. On juge avec son histoire, eu égard au droit, mais certainement pas – et heureusement – en fonction de son sexe. Comme on me l'a dit lorsque je suis devenue avocate, il n'y a point de sexe sous la robe.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 12 rectifié.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

### **Article 3** *(Supprimé)*

**M. le président.** L'amendement n° 39, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance les mesures, relevant du domaine de la loi, nécessaires pour modifier la structure et le contenu du livre III du code civil afin de moderniser, de simplifier, d'améliorer la lisibilité, de renforcer l'accessibilité du droit commun des contrats, du régime des obligations et du droit de la preuve, de garantir la sécurité juridique et l'efficacité de la norme et à cette fin :

1° Affirmer les principes généraux du droit des contrats tels que la bonne foi et la liberté contractuelle ; énumérer et définir les principales catégories de contrats ; préciser les règles relatives au processus de conclusion du contrat, y compris conclu par voie électronique, afin de clarifier les dispositions applicables en matière de négociation, d'offre et d'acceptation de contrat, notamment s'agissant de sa date et du lieu de sa formation, de promesse de contrat et de pacte de préférence ;

2° Simplifier les règles applicables aux conditions de validité du contrat, qui comprennent celles relatives au consentement, à la capacité, à la représentation et au contenu du contrat, en consacrant en particulier le devoir d'information, la notion de clause abusive et en introduisant des dispositions permettant de sanctionner le comportement d'une partie qui abuse de la situation de faiblesse de l'autre ;

3° Affirmer le principe du consensualisme et présenter ses exceptions en indiquant les principales règles applicables à la forme du contrat ;

4° Clarifier les règles relatives à la nullité et à la caducité, qui sanctionnent les conditions de validité et de forme du contrat ;

5° Clarifier les dispositions relatives à l'interprétation du contrat et spécifier celles qui sont propres aux contrats d'adhésion ;

6° Préciser les règles relatives aux effets du contrat entre les parties et à l'égard des tiers, en consacrant la possibilité pour celles-ci d'adapter leur contrat en cas de changement imprévisible de circonstances ;

7° Clarifier les règles relatives à la durée du contrat ;

8° Regrouper les règles applicables à l'inexécution du contrat et introduire la possibilité d'une résolution unilatérale par notification ;

9° Moderniser les règles applicables à la gestion d'affaires et au paiement de l'indu et consacrer la notion d'enrichissement sans cause ;

10° Introduire un régime général des obligations et clarifier et moderniser ses règles ; préciser en particulier celles relatives aux différentes modalités de l'obligation, en distinguant les obligations conditionnelles, à terme, cumulatives, alternatives, facultatives, solidaires et à prestation indivisible ; adapter les règles du paiement et expliciter les règles applicables aux autres formes d'extinction de l'obligation résultant de la remise de dette, de la compensation et de la confusion ;

11° Regrouper l'ensemble des opérations destinées à modifier le rapport d'obligation ; consacrer dans les principales actions ouvertes au créancier, les actions directes en paiement prévues par la loi ; moderniser les règles relatives à la cession de créance, à la novation et à la délégation ; consacrer la cession de dette et la cession de contrat ; préciser les règles applicables aux restitutions, notamment en cas d'anéantissement du contrat ;

12° Clarifier et simplifier l'ensemble des règles applicables à la preuve des obligations ; en conséquence, énoncer d'abord celles relatives à la charge de la preuve, aux présomptions légales, à l'autorité de chose jugée, aux conventions sur la preuve et à l'admission de la preuve ; préciser ensuite les conditions d'admissibilité des modes de preuve des faits et des actes juridiques ; détailler enfin les régimes applicables aux différents modes de preuve ;

13° Aménager et modifier toutes dispositions de nature législative permettant d'assurer la mise en œuvre et de tirer les conséquences des modifications apportées en application des 1° à 12° du présent article.

La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Cet amendement vise à rétablir l'article 3, qui habilite le Gouvernement à prendre des ordonnances pour réformer le droit des contrats et le régime des obligations.

Je rappelle que le droit des contrats date de la promulgation du code civil, en 1804. Depuis lors, il a été modifié exclusivement par la jurisprudence. Or ce droit est essentiel, dans la mesure où il intervient constamment dans la vie quotidienne des Français : on signe un contrat avec son plombier, par exemple. Les dispositions actuelles du code civil n'offrent pas une lisibilité suffisante pour que chaque partie soit totalement éclairée sur les conséquences du contrat.

La nécessité d'une réforme du droit des contrats est admise depuis longtemps : cela fait vingt ans qu'on en parle, vingt ans que d'éminents esprits y travaillent, vingt ans que d'excellents rapports sont rédigés par des parlementaires, des universitaires, des magistrats, des juristes, ou encore des représentants du monde socioprofessionnel. Il y a dix ans, à l'occasion du bicentenaire du code civil, une réforme a été annoncée, mais aucun projet de loi ni aucune proposition de loi n'ont été déposés.

Je le répète, le droit des contrats intervient tous les jours dans la vie des Français. Il est également essentiel pour les relations avec les autres pays. Et le point de vue international n'est ni banal ni négligeable. Ainsi, de nombreux pays se sont inspirés de notre code civil pour élaborer le leur, avant de le moderniser depuis plusieurs années en introduisant de

nouvelles notions, en en supprimant d'autres qui figurent encore dans notre droit. Je pense notamment à la notion de cause qui n'est pas claire dans les relations internationales et dont nous proposons la suppression dans le présent projet de loi.

J'ai déposé cet amendement, avec l'espoir – minime, j'en conviens – de vous convaincre, mesdames, messieurs les sénateurs. La discussion est nécessaire. Après avoir entendu les arguments qui ont été formulés durant la discussion générale, je suis persuadée que nous devrions explorer davantage la question.

Quels furent ces arguments ?

Nous le savons tous, l'ordonnance...

**M. Jean-Jacques Hyest.** N'est pas le bon véhicule !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Vous allez vite en besogne, monsieur Hyest !

L'ordonnance est inscrite dans la Constitution. Est-ce gênant d'y recourir ? Le code civil a déjà été modifié par ordonnances en 2003 et 2004, sur des sujets extrêmement importants.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Sur les sûretés !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Nous nous y sommes opposés, comme la majorité de l'époque !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Peut-être, mais reconnaissez que les dispositions qui ont été alors introduites ont corrigé des incohérences contenues dans différentes lois. Elles étaient donc utiles. Si elles n'avaient pas été prises, il nous aurait sans doute fallu attendre encore trente ans de telles mesures. Par exemple, les ordonnances relatives au droit de la filiation ont apporté des corrections aux lois de 1972 et de 2002.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous êtes des parlementaires responsables. Je conçois que vous puissiez être réticents sur le principe du recours aux ordonnances, mais il est des situations et des sujets justifiant ce recours. Et je respecte la réticence, ayant moi-même fait part de la mienne lorsque j'étais parlementaire. Mais soyez convaincus que notre position de principe demeure et n'est pas mise en cause.

Il est important, selon vous, que le Parlement débatte du droit des contrats. C'est indiscutable, mais, comme je viens de vous le rappeler, pour ce qui concerne le droit des sûretés et de la filiation, le Gouvernement a pu légiférer par ordonnances au terme d'un travail de qualité.

En outre, vous le savez, vous pourrez apporter des corrections,...

**M. Jean-Jacques Hyest.** C'est faux !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** ... puisqu'un projet de loi de ratification vous sera soumis.

Ne faites pas un tel procès à ce gouvernement qui vous soumet les documents à l'avance. Nous avons mis à disposition de la commission des lois les éléments qui seront constitutifs des ordonnances. Ce travail n'est pas improvisé, puisqu'il est le fruit de vingt ans de réflexion de qualité.

La formule de Guy Carcassonne selon laquelle les ordonnances sont une « législation de chefs de bureau » est magnifique !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Cette formule n'est pas magnifique pour les chefs de bureau... (*Sourires.*)

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Il n'est pourtant pas de leur responsabilité d'écrire des ordonnances, et dans les faits, ce ne sont pas eux qui les rédigent.

Les projets d'ordonnances que nous vous avons soumis en toute transparence sont le produit du travail réalisé par des magistrats sérieux et compétents, par des universitaires incontestés, par des parlementaires qui se sont impliqués. Vous le savez, des groupes de travail ont été mis en place, comprenant des députés tels que M. Blanc et Mme Karamanli, des sénateurs à l'instar de MM. Anziani et Béteille. Nous avons également travaillé avec des représentants du monde économique, que ce soient des entreprises ou des consommateurs.

Il est assez paradoxal de refuser d'accorder au Gouvernement l'habilitation pour moderniser le droit des contrats et y inclure, de façon rationnelle et cohérente, la jurisprudence qui s'est accumulée au fil du temps, avec pour conséquence une absence de lisibilité au détriment des cocontractants.

Plusieurs d'entre vous ont cité Portalis.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Très bien !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Revenons au contexte historique.

Vous vous êtes référé au discours préliminaire de Portalis devant le Conseil d'État, et non devant une assemblée élue, ...

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** L'assemblée n'était pas élue au suffrage universel !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** ... à un moment où coexistaient quatre assemblées – le Conseil d'État, le Tribunal, le Corps législatif et le Sénat – et où le Corps législatif, constitué de 300 membres, adoptait les lois du Consulat sans les discuter. En réalité, vos références sont les ordonnances royales et du Consulat.

Il y a quelque paradoxe, pour une assemblée législative élue au suffrage universel – indirect pour la vôtre et direct pour l'autre chambre –, à faire référence au discours précité, aux lois consulaires issues du coup d'État des 18 et 19 brumaire an VIII, c'est-à-dire des 9 et 10 novembre 1799, aux trois consuls qui détenaient le pouvoir exécutif jusqu'en 1802, avant que Napoléon Bonaparte ne devienne consul à vie. Telles sont vos références de principe pour vous opposer...

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Non !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Ce sont pourtant celles que vous avez citées à la tribune, monsieur le président de la commission des lois !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Je vais vous répondre, madame la garde des sceaux !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je veux bien que vos références démocratiques soient les ordonnances royales et les lois prises sous le Consulat, alors qu'une assemblée était complètement bâillonnée, mais cette position me laisse un peu perplexe !

Par ailleurs, oui, il y a des principes directeurs politiques, mais ils sont établis dans notre droit positif. Par exemple, concernant le droit des contrats et le régime des obligations, c'est la bonne foi.

Lorsque vous refusez que le Gouvernement légifère par ordonnances, vous vous privez de la possibilité de peser sur les orientations du Gouvernement, c'est-à-dire que vous vous en remettez à la jurisprudence,...

**M. Jean-Jacques Hyest.** Non !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** ... dont l'accumulation constitue l'essentiel du droit des contrats, vous le savez parfaitement.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Nous le savons effectivement !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Par conséquent, vous choisissez que la jurisprudence continue à faire la loi ! Vous décidez de vous en remettre à la jurisprudence, notamment à celle de la Cour de cassation de 1998 pour déterminer un point important du droit que vous avez soulevé à la tribune, monsieur le président de la commission des lois : la résiliation unilatérale du contrat en cas d'inexécution de celui-ci.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Justement !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** C'est la jurisprudence de la Cour de cassation de 1998 qui va continuer à avoir force de loi.

J'ai souhaité engager le débat à partir de cet amendement afin que les choses soient claires : les références de principe sont les lois du Consulat après le coup d'État des 18 et 19 brumaire an VIII.

Il m'a paru indispensable de vous alerter sur les conséquences de votre décision.

Monsieur le président de la commission des lois, vous êtes prêt, dites-vous, à réserver une niche dès le mois de mai, lors d'une semaine sénatoriale de contrôle,...

**M. Jean-Jacques Hyest.** Oui !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** ... autrement dit à offrir quatre heures...

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Plus !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** ... pour examiner 300 articles, alors que nous vous avons soumis les projets d'ordonnances.

Dans cette hypothèse, le projet de loi du Gouvernement doit cheminer...

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Oui, bien sûr !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Vous, sénateurs, pouvez-vous décider que, d'ici au mois de mai, le Conseil d'État aura pu se prononcer ? Je croyais à la séparation des institutions... Peut-être n'ai-je pas encore compris une ou deux choses dans cette démocratie. (*M. Philippe Kaltenbach rit.*) J'en prends acte, parce que cela figurera au *Journal officiel* ! Mais quelle est la suite de l'agenda ?

Que les choses soient très claires : je suis persuadée, et je sais que vous en avez parfaitement conscience, que si la réforme du droit des contrats n'est pas mise en œuvre par voie d'ordonnance, elle n'aboutira pas sous ce quinquennat.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Mais si !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Si chacun assume ses responsabilités, il n'y a plus aucun problème !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Les choses sont claires, et je vais assumer ma responsabilité.

Par cet amendement, le Gouvernement manifeste son souhait de procéder à la réforme du droit des obligations par voie d'ordonnance. Excusez du peu : la réforme du droit des obligations ! Il ne s'agit pas de quelques modifications ou de quelques changements par-ci-par-là !

La question a longuement été débattue lors de la discussion générale. Madame la garde des sceaux, vous m'avez convaincu sur un point : cette réforme est nécessaire et urgente.

**Mme Éliane Assassi.** Elle doit être débattue !

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Mais de grâce, ne recourez pas aux ordonnances !

Il s'agit de la « constitution civile » de la France, comme a pu le déclarer un éminent juriste, de la base de notre droit civil, et non d'une petite modification du code civil.

Nous n'adoptons pas une position de principe juste pour manifester une hostilité au recours aux ordonnances. Mais nous ne pouvons pas accepter qu'un pan aussi important de notre droit puisse être réformé par la voie d'une simple ordonnance.

Plusieurs raisons, sur lesquelles vous êtes revenue, madame la garde des sceaux, ont été avancées. J'en énoncerai trois principales pour m'opposer à votre amendement.

Le code civil organise la vie de chacun. Une réforme aussi générale que celle que le Gouvernement souhaite mener doit être examinée par le Parlement. Elle engage en effet des choix politiques majeurs.

Pour ma part, je citerai non pas Portalis, mais le doyen Carbonnier, dont on sait à quel point il a contribué à des réformes essentielles, toutes soumises au Parlement. Dans son ouvrage *Droit et passion du droit sous la Ve République*, évoquant les contrats, il écrit : « Des passions contraires s'y combattent, la confiance conviviale entraîne à contracter, le pessimisme ancestral y flaire un piège. Le contrat est un échange de biens et de services, un moment de sociabilité et de calcul. Il est fortement lié à l'économie, à l'inégalité des rapports sociaux. » Autant de choix qui relèvent du législateur pour décider de la conciliation entre la sécurité juridique, l'autonomie contractuelle et la protection du faible contre le fort.

Une deuxième raison m'incite à refuser cette habilitation. Pour que la réforme se déploie au sein de la société, il faut que les citoyens, les tribunaux ou les universitaires s'en saisissent. Afin que son influence se diffuse au-delà de nos frontières, il est nécessaire qu'elle reçoive l'écho et la publicité que seul l'examen parlementaire pourra lui assurer. Nulle ordonnance n'atteindra jamais à la publicité des travaux parlementaires.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Voilà !

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Nos auditions seront publiques. Tous les points y seront examinés, soumis à l'appréciation vigilante des universitaires et des professionnels que nous entendrons, avant d'être tranchés en commission et en séance au cours de nos débats.

J'en viens à la dernière raison justifiant le rejet de l'amendement n° 39. Contrairement à une croyance tenace, légiférer par ordonnance n'est pas plus rapide que de faire examiner un projet de loi par le Parlement. J'en veux pour preuve le précédent éloquent de la réforme du droit des successions.

Cette réforme a été menée en moins d'un an, du dépôt du texte à son adoption définitive. Le Sénat, au cours de ses débats, a adopté cent vingt-sept amendements, procédant, comme l'Assemblée nationale, à un examen de fond rigoureux et exigeant. Nul ne conteste aujourd'hui la qualité du travail accompli alors par les universitaires, la Chancellerie et les parlementaires.

Madame la garde des sceaux, je répète ce que M. le président de la commission des lois a déjà dit à la tribune : vous pouvez être assurée que le Sénat se mobilisera. Nous ne pouvons nous prononcer que pour ce qui concerne la Haute Assemblée, car les autres pans du travail parlementaire ne sont pas de notre ressort. Quoi qu'il en soit, le Sénat déploiera toute l'énergie nécessaire pour examiner le texte qu'il appelle de ses vœux, si toutefois le Gouvernement consent à l'inscrire à l'ordre du jour ! Je ne peux que vous inviter à privilégier cette voie, qui sera celle du succès plein et entier pour la réforme si attendue depuis plusieurs années du droit des contrats.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission des lois n'est pas favorable à l'amendement n° 39. Je l'affirme solennellement. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC – Mme Hélène Lipietz applaudit également.*)

**Mme Cécile Cukierman.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des lois.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Madame la garde des sceaux, vous le savez, j'éprouve, comme nombre d'entre nous et plus encore que la plupart, beaucoup de respect pour vous, pour votre action et pour votre force de persuasion.

Nous mesurons également l'étendue de vos qualités rhétoriques...

**M. Jean-Jacques Hyest.** Oh oui !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** De fait, vous pouvez passer en un instant d'une vive indignation, voire d'une sorte de colère, à des réparties pleines d'humour, révélant ainsi l'étendue de votre palette rhétorique.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je suis vivante, monsieur le président de la commission, voilà tout !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Et je vous en félicite, madame la garde des sceaux !

Cela étant, je reprendrai, si vous le permettez, vos différents arguments.

Tout d'abord, vous invoquez l'histoire, notamment le contexte dans lequel Portalis a rédigé le code civil. Nous n'ignorons rien de ces circonstances. Néanmoins, dans sa grande humilité, Portalis lui-même a apporté cette précision devant l'assemblée de l'époque, qui n'émanait nullement du suffrage universel – il a fallu quelque temps pour que la France adopte ce mode de désignation : à ses yeux, son œuvre restait imparfaite, et l'assemblée devant laquelle il

s'exprimait devait l'examiner de près. Ce faisant, il a témoigné sa confiance en ce travail de délibération collective que nous perpétons aujourd'hui dans cet hémicycle !

Ensuite, vous indiquez que les ordonnances sont prévues par la Constitution. Nul ne peut nier l'article 38 de cette dernière ! Toutefois, ce n'est pas parce qu'il est possible de recourir aux ordonnances que celles-ci sont nécessaires en toutes circonstances.

Par ailleurs, vous soulignez que le droit des contrats concerne chaque Français constamment, dans sa vie quotidienne, qu'il s'agisse des citoyens, des entreprises ou des institutions. Notre collègue Philippe Kaltenbach a relevé, pour sa part, que les mesures visées représentaient un cinquième du code civil. Modifier des dispositions d'une telle ampleur sans le concours du Parlement – par ses travaux en commission et en séance publique – serait véritablement une première.

Vous avez mentionné deux précédents, le droit des sûretés et celui de la filiation. Toutefois, je rappelle que nous nous sommes alors opposés aux ordonnances. Je peux vous fournir toutes les références nécessaires ! Nos administrateurs, et je les en remercie, ont retrouvé les propos que j'ai alors tenus, ainsi que les discours de collègues beaucoup plus éminents que moi. Je songe en particulier à Robert Badinter, au côté duquel j'ai mené ce combat, et qui a fait montre, en la matière, d'une constante fermeté. Quant à M. Jean-Jacques Hyest, il a conduit l'opposition au sein de notre commission, qu'il présidait alors, et ce sur ces deux sujets.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Tout à fait !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Tout le monde était contre ces réformes, et elles ont été adoptées !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Madame la garde des sceaux, la commission des lois était, hier, unanime sur ces sujets, comme elle l'est aujourd'hui pour la question qui nous occupe ! Tous les membres des six groupes parlementaires représentés en son sein ont adopté la même position, sans la moindre exception. Peut-être avon-nous tous tort sur ce sujet. Peut-être le texte dont il s'agit, qui est d'ailleurs prêt, devrait-il être imposé par voie d'ordonnances...

J'ajoute simplement un point : j'ai eu l'honneur d'être rapporteur d'un grand nombre de textes législatifs, regroupant nombre de dispositions. J'ai participé à de nombreux travaux consacrés aux propositions de loi de M. Warsmann, amoncellements de dispositions disparates,...

**M. Jean-Jacques Hyest.** Oui !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Disparates et illisibles !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** ... assorties de tombereaux d'habilitations et de ratifications, parfois introduites par voie d'amendement ! Dans certains cas, cette procédure était sans doute nécessaire, et le présent texte en témoigne. Toujours est-il que, dans d'autres, cette méthode n'était pas la bonne.

Je me suis battu dans cet hémicycle contre l'ordonnance créant les contrats de partenariat public-privé – une paille ! On nous répétait alors l'éternel discours : « C'est une mesure urgente, nécessaire, indispensable, l'économie est en jeu, nous n'avons pas le temps d'attendre, il faut légiférer par voie d'ordonnance ! » Heureusement, le groupe socialiste du

Sénat a saisi le Conseil constitutionnel, qui, lui, a fixé les conditions d'urgence et de complexité que le Parlement aurait dû prévoir.

Ensuite, j'ai saisi, au nom d'un certain nombre de députés et de sénateurs, le Conseil d'État. Cette instance s'est gravement et longuement interrogée pour déterminer si, émanant de parlementaires, un tel recours était recevable au sujet d'une ordonnance, texte administratif issu d'une loi d'habilitation, qui avait été votée. Je vous passe les détails, tout ce qui a été fait et défailté et toutes les difficultés auxquelles nous avons dû faire face.

Madame la garde des sceaux, vous le savez très bien et vous l'avez même dit : hier, à l'Assemblée nationale, vous auriez pu, en tant que député, soutenir avec beaucoup de conviction que la modification d'un cinquième du code civil exigeait un débat parlementaire !

Certes, se pose la question du temps. Mais elle vaut pour tout !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Évidemment !

**M. Jean-Pierre Sueur,** *président de la commission des lois.* J'en conviens tout à fait, il faut accomplir rapidement la réforme pénale. Je l'ai dit, je l'ai écrit, j'ai cosigné des documents en ce sens : il faut agir tout de suite. Les arguments selon lesquels il faudrait attendre telle ou telle élection ne sont pas recevables, car de deux choses l'une : ou bien cette réforme est nécessaire, ou bien elle ne l'est pas ! Vous nous avez convaincus. Vous l'avez dit avec beaucoup de conviction, avec une force à laquelle je rendrai toujours hommage : il faut accomplir cette réforme au plus vite. Aussi, pour notre part, nous menons dès à présent nos auditions. Comme pour d'autres textes, nous appelons cette célérité de nos vœux.

De même, le Sénat est tout à fait prêt à examiner le texte dont il est question aujourd'hui. Il ne s'agira pas nécessairement d'un long débat, ponctué par nombre de conflits passionnés. Le travail mené en commission – au fil des auditions assurées par le rapporteur, auxquelles chacun pourra participer – puis en séance publique n'en sera pas moins sérieux, pour déterminer les différents points qui doivent être tranchés !

Nous l'avons indiqué, nous proposons d'inscrire ce texte à l'ordre du jour au titre des semaines de contrôle, au sujet desquelles il y aurait beaucoup à dire. Cette innovation a donné lieu à de nombreux débats qui restent parfois sans aucune conclusion, sans aucun effet, alors que nous sommes ici pour légiférer. Pour ma part, je préférerais traiter de ce sujet – et d'autres – plutôt que d'assister à des séances de contrôle, au cours desquelles se succèdent des débats certes intéressants, mais qui n'emportent pas de conséquences législatives.

Enfin, vous invoquez un argument un peu tiré par les cheveux. Vous nous dites que vous vous êtes assuré le concours d'experts éminents, de juristes,...

**Mme Christiane Taubira,** *garde des sceaux.* Et des parlementaires !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Ça, c'est très mauvais !

**M. Jean-Pierre Sueur,** *président de la commission des lois.* ... et de parlementaires ! Mais, lorsque vous avez élaboré la réforme pénale, vous avez travaillé nuit et jour avec des parlementaires, des magistrats, des juristes et des personnalités qualifiées. Pour tous les projets de loi que vous

et vos collègues présentez, les meilleurs spécialistes sont mobilisés. Le Gouvernement fait appel à des personnalités très éminentes, très informées et compétentes. Mais quel rapport y a-t-il entre cette méthode de travail et la procédure d'habilitation ? Aucun ! Il n'y a aucun lien logique !

Vous ajoutez qu'Alain Anziani a participé à ces travaux. Notre collègue n'est pas présent en cet instant dans cet hémicycle, mais je sais bien ce qu'il a dit à la commission : malgré cette participation, il n'est pas pour autant favorable à ce que l'on procède par voie d'ordonnance sur ce point.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Eh non !

**M. Jean-Pierre Sueur,** *président de la commission des lois.* En commission, M. Anziani a exprimé la même position que nous tous : prenons le temps du débat parlementaire.

L'organisation de nos travaux est un sujet récurrent, nul ne peut le nier. Peut-être qu'une proposition de loi, adoptée hier, permettra de changer la donne. Vous l'observez, nous ne sommes pas très nombreux dans cet hémicycle, parce que nous sommes un jeudi soir ! Je préférerais que nous travaillions tous les jours de la semaine, pour pouvoir examiner ce texte, comme d'autres, dans de bonnes conditions.

**Mme Cécile Cukierman.** Avec le non-cumul...

**M. Jean-Pierre Sueur,** *président de la commission des lois.* Je vous l'assure : notre bonne foi est complète et dépasse toutes les divergences politiques. Nous souhaitons réellement qu'un débat ait lieu. Vous le savez très bien, les ordonnances ne s'imposent pas en la matière, sinon, peut-être, pour des raisons de commodité.

Étant donné que les sénateurs ont tout de même une certaine influence sur l'ordre du jour du Sénat, notre engagement est digne de foi ! Nous espérons débattre de cette question dès que possible – sans fixer impérativement ce rendez-vous en mai –, si le Gouvernement accepte de transformer en projet de loi le texte qu'il a préparé. Nous sommes tout à fait prêts à étudier cette réforme ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Hyest, pour explication de vote.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Au cours de la discussion générale, nous avons déjà exprimé l'hostilité de la commission des lois au recours aux ordonnances, qui plus est en matière de droit civil !

Madame la garde des sceaux, il ne faut pas pousser les arguments trop loin. Vous avez évoqué la réforme de la filiation. Mais, en l'espèce, il fallait adapter un certain nombre de dispositions par voie d'ordonnance parce que des lois avaient été votées. Ce n'est pas tout à fait la même chose ! Il ne s'agissait pas de réviser le fond du droit. Imaginez un instant une réforme du droit de la filiation par ordonnances ! C'est impossible !

Cela étant, il arrive parfois que la commission des lois ne soit pas entendue. Il arrive que des collègues de passage – ou de service – contrecarrent ses avis en séance publique. J'ai été confronté à ce cas de figure un certain nombre de fois, lorsque je la présidais. C'est, à mes yeux, quelque peu regrettable pour celles et ceux qui ont travaillé de longues heures durant sur tel ou tel sujet. (*M. Claude Dilain s'exclame.*) C'est également vrai pour d'autres commissions, et vous le savez fort bien monsieur Dilain ! Mieux vaudrait pouvoir aller au fond des débats !

Madame la garde des sceaux, vous nous avez fait une leçon d'histoire – ce qui est toujours plaisant – au sujet de Portalis. Vous avez été formidable! Mais ce sont d'autres temps. Au reste, si le code civil a tenu si longtemps, c'est parce qu'il était plutôt bien fait et parce qu'il a été enrichi par la jurisprudence. Je ne suis pas favorable à l'adoption de vastes dispositions législatives en matière de responsabilité. Vous le savez bien, ce domaine repose en tout et pour tout sur trois articles du code civil! La jurisprudence n'en a pas moins été remarquable. Elle a fondé toute une partie de notre droit! Pour ma part, je ne suis pas favorable à ce que toute disposition juridique soit inscrite dans la loi.

En définitive, le seul argument qui tienne est le suivant : si l'on s'en réfère aux travaux du comité consultatif constitutionnel, on constate que les ordonnances étaient destinées, à l'origine, aux dispositions urgentes.

**M. René Garrec.** Oui!

**M. Jean-Jacques Hyest.** Cette procédure n'était certainement pas conçue pour être substituée à l'examen législatif!

Je rappelle que, aux termes de l'article 34 de la Constitution, tous les sujets traités dans le code civil relèvent de la loi et, par conséquent, sont du ressort du Parlement.

La seule justification dont vous pouvez vous prévaloir, madame la garde des sceaux, c'est l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées de lois inutiles qui nuit à l'examen des lois nécessaires! Voilà tout le problème! Vos autres arguments ne sont pas recevables.

Pour ce qui concerne la prescription, le Gouvernement voulait imposer le recours aux ordonnances, car la réforme envisagée n'aboutissait pas. Qu'a fait la commission des lois? Le président Sueur et les administrateurs s'en souviennent : en collaboration étroite avec Pierre Catala, qui était un ami, et le professeur Terré, que j'admire beaucoup, elle a élaboré de bout en bout une proposition de loi sur ce grand sujet difficile et elle l'a fait voter. Nous pouvons peut-être encore éprouver cette solution, puisqu'un projet de loi existe.

Par ailleurs, comme l'a indiqué le président Sueur, ce n'est pas parce que l'on participe parfois, en qualité de parlementaire, à des groupes de travail, que l'on accepte ensuite de retirer au Parlement le soin de légiférer!

Sur des sujets aussi complexes, la loi présente tout de même une vertu qui échappe à une ordonnance : l'existence de travaux préparatoires, dont la portée n'est pas moindre. Il arrive même que la jurisprudence en tienne compte.

Quoi qu'il en soit, il faut que le débat de fond ait lieu, et il ne sera peut-être pas très long. Madame la garde des sceaux, pour avoir eu connaissance d'un certain nombre d'avant-projets – certes pas le dernier –, je suis au regret de vous le dire, des questions doivent encore être tranchées, et elles ne peuvent l'être que par le Parlement, et non par voie d'ordonnance.

Telles sont les raisons pour lesquelles je suivrai la commission des lois, restant ainsi fidèle à ce que j'ai toujours défendu, quelle que soit la majorité.

**M. le président.** La parole est à M. Gilbert Roger, pour explication de vote.

**M. Gilbert Roger.** Je ne suis pas membre de la commission des lois, mais en tant que sénateur, opposé au cumul des mandats, je considère que l'intérêt général doit primer dans l'hémicycle.

Je vous l'avoue, mes chers collègues, la Constitution de la V<sup>e</sup> République n'est pas ma tasse de thé, loin de là! Mais, nous avons décidé de la conserver... Or elle offre la possibilité de recourir aux ordonnances, sans prévoir, me semble-t-il, que cette procédure ne vise que des dispositions ultra-urgentes.

J'apprécie et je soutiens sans réserve ce gouvernement. Mme la garde des sceaux nous propose de faire progresser de manière rapide des éléments essentiels permettant de simplifier la vie de nos concitoyens, ce qui est vraiment nécessaire. Or, depuis que j'assiste au présent débat, j'ai le sentiment que M. le rapporteur ne nous propose que du rétropédalage, ce qui est compliqué pour un maître-nageur! (*Sourires.*) Pour ma part, je souhaite que nous avancions.

Madame la garde des sceaux, vous estimez, par le recours aux ordonnances, pouvoir rapidement réaliser des progrès concrets pour nos concitoyens. Je vous invite donc à nous présenter très bientôt un bilan de l'application de ces ordonnances, afin que nous constations le gain de temps.

Pour toutes ces raisons, et à l'instar de mon vote sur les amendements présentés précédemment par le Gouvernement, je voterai le présent amendement, comme tous ceux qu'il nous soumettra.

**M. le président.** La parole est à Mme Hélène Lipietz, pour explication de vote.

**Mme Hélène Lipietz.** Certes, les écologistes sont opposés presque par principe aux ordonnances, mais il faut parfois savoir céder sur certains principes...

Toutefois, en l'espèce, nous ne pouvons pas les accepter. Madame la garde des sceaux, le texte relatif au droit des contrats est quasiment prêt. Pourquoi, dès lors, ne pas l'avoir déposé en même temps que le présent projet de loi? Nous aurions déjà gagné un peu de temps.

Ensuite, où se trouve l'urgence? Il y va peut-être de la compétitivité économique de la France de moderniser notre droit des contrats, mais sommes-nous vraiment à douze mois près? Je n'en suis pas sûre.

De même que nous avons supprimé l'article 3, que vous souhaitez rétablir, nous avons supprimé, dans l'article 16, le délai dans lequel le Gouvernement aurait été autorisé à prendre une ordonnance dans le domaine du droit des contrats. Les délais que vous nous demandez de vous accorder concernant les autres ordonnances courent jusqu'à douze mois. Pour une réforme aussi considérable que celle dont nous parlons en cet instant, nous aurions sans doute dû vous accorder au moins cette durée.

Profitons donc de ce même laps de temps pour travailler sur les contrats, qui animent la vie civile de nos concitoyens, sujet qui ressort du Parlement.

Telle est la raison pour laquelle les membres du groupe écologiste ne pourront pas voter l'amendement n° 39.

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour explication de vote.

**Mme Cécile Cukierman.** En ayant supprimé l'article 3, la commission des lois ne s'inscrit pas dans un rapport de confiance ou de défiance à l'égard du Gouvernement. Ne nous méprenons pas! Le législateur ne se limite pas à exprimer simplement sa confiance ou sa défiance. Certains points importants, et celui qui est en cause ici en est un, nécessitent un débat. En raison de l'urgence et du besoin

impérieux auquel ils répondent, ils doivent être soumis au Parlement, lequel pourra, en tant que de besoin, présenter des amendements. Il est important de le rappeler : le législateur doit pouvoir faire ce pour quoi il a été élu : légiférer !

**M. Jean-Jacques Hyest.** C'est cela ! Écrire la loi !

**Mme Cécile Cukierman.** Je ne sais, madame la garde des sceaux, si vous êtes appelée à faire les frais de l'annonce, par le Président de la République lors de ses vœux, d'un plus grand recours aux ordonnances. Mais l'excès d'ordonnances nuit à la démocratie, ce que nous ne pouvons pas accepter.

Le droit des contrats, qu'aborde l'article 3, comprend le devoir d'information, la relation entre les banques et leurs clients, etc. Permettez-moi de penser que le législateur, en ce domaine, non seulement a son mot à dire, mais aussi doit étudier les implications et les conséquences des mesures prises.

L'ensemble des membres du groupe CRC, à l'instar du vote émis par ceux d'entre eux qui appartiennent à la commission des lois, voteront contre le présent amendement, indépendamment de toute marque de confiance ou de défiance à l'égard du Gouvernement. Nous ne nous trouvons pas dans ce registre. La seule question en cause est : faisons-nous, oui ou non, la loi ?

**M. Jean-Jacques Hyest.** Voilà ! C'est cela !

**Mme Cécile Cukierman.** Nous pensons que la démocratie impose que le pouvoir de faire la loi revienne au Parlement. Nous y sommes attachés et nous restons vigilants. Raison supplémentaire pour voter contre cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. René Garrec, pour explication de vote.

**M. René Garrec.** J'ai souhaité prendre la parole après les deux éminents collègues qui m'ont succédé à la présidence de la commission des lois, parce que j'ai été confronté au même problème lorsque j'occupais encore ces fonctions.

Parfois, le Gouvernement a besoin d'agir rapidement, et les ordonnances sont faites pour cela. Si l'on oublie Portalis, madame la garde des sceaux, et que l'on se contente d'observer les travaux préalables à la Constitution, on constate l'invention suivante : le droit se fait avec les assemblées, et en période de crise ou de difficultés, le Gouvernement, qui doit pouvoir agir vite, peut le faire par ordonnances. Celles-ci ne prennent valeur législative qu'après avoir été soumises au Parlement. À défaut, elles sont réglementaires.

Là se trouvent les véritables bases de notre réflexion.

Il est normal, pour tout garde des sceaux actif et dynamique – et l'on ne vous reprochera pas de ne pas l'être ! –, de considérer que le processus est trop lent, qu'il faut l'accélérer et de prendre l'initiative. C'est ce que vous avez fait, madame la garde des sceaux. Vous disposez donc de tous les éléments pour rédiger un projet de loi et le soumettre au Parlement. Si le travail a été bien fait, comme vous l'avez dit – il ne me viendrait pas une seconde à l'idée d'en douter –, alors nous revenons à la norme !

Sur un problème de fond comme celui qui est en cause, légiférer par ordonnances n'est conforme ni à l'esprit des travaux de la Constituante ni à celui de la Constitution elle-même.

**M. le président.** La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Abordons d'abord les sujets pratiques touchant à l'agenda parlementaire. Le président de la commission des lois engage le Sénat tout entier à réserver au Gouvernement une fenêtre dans l'ordre du jour. Il se trouve que le Parlement est bicaméral et qu'un projet de loi ne devient loi qu'à l'issue de la navette parlementaire.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Cela vaut pour tous les textes !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Absolument !

Un autre élément est valable pour tous les textes : l'engorgement objectif de l'agenda parlementaire.

Je vous rappelle, madame Lipietz, que j'ai présenté des textes, et non des moindres, en conseil de ministres au mois d'avril et de mai 2013 ; ils sont prêts et n'attendent plus que d'être débattus au Parlement. Or je ne dispose toujours pas de date de débat ! Je citerai à titre d'exemple la collégialité de l'instruction, prévue dans la loi de 2007, laquelle devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier dernier. J'ai donc été contraint de déposer un amendement au projet de loi de finances pour 2014 tendant au report d'un an de l'application de la loi précitée. C'est absurde ! Je veux bien qu'il s'agisse d'une contingence, mais je pourrais vous citer d'autres exemples de textes prêts qui connaissent le même sort ! Alors concernant celui dont nous parlons et qui n'est même pas encore prêt...

Vous vous demandez, madame Cukierman, si je fais les frais des déclarations du Président de la République. Ce n'est pas le cas ! Le Président de la République n'a pas fait de déclarations fantaisistes ; il a pris des engagements devant les Français et il en décline la traduction.

Le présent projet de loi a été présenté au début du mois de décembre en conseil des ministres. Il n'est donc pas la conséquence des orientations annoncées à l'occasion des vœux présidentiels. Il faut laisser le temps pour que les dispositions mûrissent, qu'elles soient traduites par écrit, puis qu'elles soient soumises au Conseil d'État...

Il ne s'agit ni d'un choix de fantaisie ni d'un choix de défiance vis-à-vis du Parlement. Le Président de la République est un ancien parlementaire !

**Mmes Éliane Assassi et Cécile Cukierman.** C'est un choix politique, que nous ne partageons pas !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Nous faisons le choix politique d'apporter des solutions rapides et efficaces, chaque fois que cela est possible, aux problèmes quotidiens des Français.

Telle est la réalité, qu'on l'assume, qu'on en tienne compte ou non !

Les points pratiques ne doivent pas être déterminants, mais ils peuvent avoir des conséquences qui sont, elles, déterminantes. Je serai ravie d'avoir tort au final si l'on constate que le Parlement n'autorise pas le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance sur le droit des contrats et le régime des obligations et que le processus parlementaire arrive à terme.

**M. Jean-Jacques Hyest.** On fera tout pour qu'il en soit ainsi !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Tout le monde aura oublié que j'avais eu tort – ma vanité n'en souffrira pas ! –, et les choses auront été faites pour le bien des

Français, même s'ils auront été contraints de se débrouiller, pendant ce laps de temps, avec le droit des contrats et le régime des obligations tel qu'il est,...

**M. Jean-Jacques Hyest.** Pas complètement !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** ... comprenant une part d'insécurité juridique en raison de son imprévisibilité. Et ce, même si la France continuera à pâtir aux niveaux européen et international du caractère relativement obsolète – j'exagère peut-être un peu ! – de ce droit dû à une part d'imprévision et d'insécurité juridique.

Vous le savez, une bataille d'influence se livre en Europe notamment entre notre droit continental – la force de notre droit tel qu'il est écrit et tel qu'il est conçu – et ce que l'on appelle la *common law*, ayant sa propre influence, sa conception des services et de certaines professions. Cette bataille est quotidienne et permanente. Notre droit des contrats n'inspire plus personne dans le monde – ceux qui s'en sont inspirés ont déjà franchi les étapes suivantes ! –, ne nous étonnons donc pas de perdre de l'influence. Pourtant, la France a longtemps et largement rayonné par son droit, aussi bien en Europe que dans le monde.

Voilà pour les conséquences.

Permettez-moi maintenant de répondre aux observations qui ont été formulées.

Monsieur Hyest, concernant le droit de la filiation,...

**M. Jean-Jacques Hyest.** Nous avons tiré les conséquences des principes déterminés par la loi !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je veux vous rappeler la substance des ordonnances relatives à la filiation. Je vous livre là non pas mon appréciation personnelle, mais le texte exact : « Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à modifier par ordonnance les dispositions du code civil relatives à la filiation afin de tirer les conséquences de l'égalité de statut entre les enfants quelles que soient les conditions de leur naissance ; ... »

**M. Jean-Jacques Hyest.** C'est ce que j'ai dit !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** ... unifier les conditions d'établissement de la filiation maternelle ; »...

**M. Jean-Jacques Hyest.** Oui !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Ce n'est pas un point mineur, monsieur Hyest !

**M. Jean-Jacques Hyest.** C'étaient les conséquences !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je poursuis ma citation : « préciser les conditions de constatation de la possession d'état ; harmoniser le régime procédural de l'établissement judiciaire de la filiation ; sécuriser le lien de filiation ; préserver l'enfant des conflits de filiation ; simplifier et harmoniser le régime des actions en contestation, notamment en en modifiant les titulaires et les délais. » Ces points sont substantiels !

**M. Jean-Jacques Hyest.** J'étais contre !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Certes, vous étiez peut-être contre, mais le fait est que les ordonnances ont procédé à ces modifications substantielles entre la filiation que l'on disait « naturelle » et la filiation légitime. Voilà ce qui a été fait. Vous avez dit que les modifications concernant la filiation étaient mineures, marginales, résiduelles. Je ne fais là que répondre aux arguments qui m'ont été opposés.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Je n'ai pas dit cela ! C'étaient les conséquences !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Mais ces modifications étaient substantielles.

Par ailleurs, M. le rapporteur nous a expliqué que le code civil organise la vie. Certes, mais la vie des contrats est très désorganisée. C'est précisément pour cette raison que nous vous proposons de l'organiser.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Elle est désorganisée depuis deux siècles !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Justement !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Nous aussi, nous proposons de le faire !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Elle est même désorganisée depuis 210 ans. Or nous persistons à vivre dans la désorganisation !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Il ne faut pas exagérer !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Alors assumons-la, nous en avons le droit !

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Cette désorganisation dure depuis deux siècles !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Oui, mais les règles datent de 210 ans ! Et elles n'ont pas été débattues démocratiquement.

Par ailleurs, rien dans mon propos ne vous permet de prétendre que j'ai laissé entendre que M. Anziani serait aujourd'hui favorable au recours aux ordonnances. J'ai simplement indiqué que des parlementaires ont participé à des groupes de travail. C'est leur rendre hommage que de citer leurs noms ! J'aurais pu ne pas les désigner nommément. J'ai simplement dit que ces parlementaires éminents avaient participé à un travail de qualité, en profondeur, en substance et en temps, mais je n'ai jamais affirmé que cela justifiait de légiférer par ordonnance. Ne me faites donc pas de procès d'intention. Du reste, je crois avoir démontré en plusieurs circonstances, y compris par inadvertance, le respect que j'éprouve pour les parlementaires !

**M. Philippe Kaltenbach.** C'est vrai !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Vous avez comparé le présent projet de loi avec les lois d'habilitation Warsmann.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Pas moi !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Pas vous non ! Je vous ai entendu très critique !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Je n'en ai pas pensé le meilleur !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Moi non plus ! Et c'est bien pour cette raison que je fais la comparaison !

**M. Jean-Jacques Hyest.** D'ailleurs, nous les avons pas mal critiquées au Sénat !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** En effet, et ces lois nous sont extrêmement défavorables, car elles sont largement illisibles. Je ne formule pas cette remarque à l'égard du député Jean-Luc Warsmann, mais force est de constater l'illisibilité de ces textes.

En l'espèce, vous ne pouvez pas nous faire le même procès. Nous vous soumettons un projet de loi d'habilitation très écrit, très précis. Vous devriez en convenir, monsieur le président de la commission des lois, ce qui ne mettrait pas en cause vos désaccords de fond. Pour ce qui concerne le

droit des contrats et le régime des obligations en particulier, les questions à caractère politique que vous avez évoquées y sont traitées.

**M. Jean-Jacques Hyest.** On n'en sait rien !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Mais si ! Sur quoi portent-elles ? Sur la bonne foi, l'imprévision, la violence économique, la résiliation unilatérale, la clause abusive, c'est-à-dire les grands principes directeurs. Tout cela est écrit !

Par ailleurs, je rappelle que nous avons soumis les projets d'ordonnance à la commission des lois. Il nous reste l'étape de la concertation. Toute personne qui s'est penchée sur le contenu de ces travaux doit reconnaître la pertinence de légiférer par ordonnances.

Vous avez évoqué le rapport Catala-Terré, un rapport de très grande qualité, rendu public.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Je l'ai lu !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je ne me permettrai pas de parler au nom de M. Catala, mais je puis vous dire que le professeur Terré est tout à fait favorable à notre projet.

**M. Jean-Jacques Hyest.** C'est à nous qu'il revient de légiférer !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Certes, il n'a pas à se prononcer – c'est au Parlement de le faire ! –, mais il a compris notre démarche.

Enfin, l'un d'entre vous a cité le professeur Carbonnier. Pour ma part, j'aime beaucoup aussi cette autre citation : « L'État est submergé par son droit. » Cela laisse entendre que les ordonnances ne sont pas les ennemies de la loi !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Ce sont les ennemies du Parlement !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** C'est bien au Parlement que le Gouvernement demande l'autorisation de légiférer par ordonnances ! On ne passe pas outre son autorisation. Si le Parlement n'adopte pas le projet de loi visant à autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnances, le Gouvernement ne pourra y recourir.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Eh bien voilà !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Mais oui ! C'est donc un procès sans fondement, sans base que vous intentez au Gouvernement. Nous sommes bien là devant le Parlement...

**M. Jean-Jacques Hyest.** C'est simple ! C'est la question !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** On m'indique que nous discutons de cette question depuis fort longtemps, mais j'estime que le sujet mérite que l'on s'y attarde et d'être débattu.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Il l'a été !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Mais pardonnez-moi de vous dire que le Gouvernement a quelques arguments à faire valoir.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Bien sûr !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je vous en remercie, monsieur le président de la commission, ainsi que de votre hospitalité !

Pour conclure, je citerai le doyen Beignier, qui, après avoir examiné un certain nombre de textes pris par ordonnances, ayant apporté des modifications substantielles au droit alors

en vigueur, écrivait : « rénover le code civil en usant du même procédé que ceux qui en furent les pères lointains, Colbert, Daguesseau, ou les rédacteurs, Portalis, Tronchet, à savoir les ordonnances royales ou les lois consulaires votées par un Corps législatif muet, est-ce bien une hérésie ? »

**M. Jean-Jacques Hyest.** Qui est-ce ? Je ne le connais pas !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 39.

J'ai été saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe socialiste.

Je rappelle que l'avis de la commission est défavorable.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

*(Le scrutin a lieu.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

*(Il est procédé au dépouillement du scrutin.)*

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin n° 123 :

Nombre de votants .....	347
Nombre de suffrages exprimés .....	347
Pour l'adoption .....	1
Contre .....	346

Le Sénat n'a pas adopté.

En conséquence, l'article 3 demeure supprimé.

La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Madame la garde des sceaux, vous avez évoqué l'organisation pratique de nos travaux ; vous avez tout à fait raison de prendre en compte cette donnée.

Pour que chacun soit bien informé, je rappelle que ce projet de loi, approuvé par le conseil des ministres et soumis par le Gouvernement au Sénat, a été inscrit à notre ordre du jour, avant-hier et aujourd'hui pour six heures, prélevées sur deux espaces de temps réservé au groupe socialiste.

En d'autres termes, le groupe socialiste a choisi de mettre en débat ce projet de loi plutôt que l'une des nombreuses propositions de loi préparées en son sein – nous sommes quelques-uns à avoir des propositions de loi importantes en attente. Si le groupe socialiste n'avait pas ainsi donné la priorité à un texte du Gouvernement, il est probable, madame la garde des sceaux, que le projet de loi n'aurait pas été voté.

Chaque espace de temps réservé aux groupes politiques est de quatre heures : telle est la règle dans notre assemblée – elle a été appliquée ce matin, comme hier et comme à chaque fois qu'il y a lieu. C'est pourquoi nous avons jusqu'à vingt heures quinze pour examiner le projet de loi.

Si, à ce moment-là, nous ne l'avons pas adopté, il faudra soit que le Gouvernement l'inscrive à l'ordre du jour qui lui est réservé, ce qu'il est libre de faire – il ne l'a pas fait d'ici au 28 février prochain –, soit que nous attendions le prochain espace réservé au groupe socialiste, à condition que celui-ci décide la réinscription du texte.

Madame la garde des sceaux, vous le voyez : il arrive aussi que le Parlement et ses groupes s'efforcent d'aider le Gouvernement à faire adopter ses projets de loi !

**M. le président.** Je confirme que, en application du règlement du Sénat, la séance sera levée à vingt heures quinze précises.

#### Article 4

- ① I. – *(Non modifié)* L'article 2279 du code civil est abrogé.
- ② II. – *(Non modifié)* Le I est applicable dans les îles Wallis et Futuna.
- ③ III. – *(Supprimé)*

**M. le président.** L'amendement n° 7 rectifié, présenté par MM. Mézard, Mazars, Baylet, Bertrand, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

Cet amendement n'est pas soutenu.

Je mets aux voix l'article 4.

*(L'article 4 est adopté.)*

#### TITRE II

##### DISPOSITIONS RELATIVES AUX PROCÉDURES CIVILES D'EXÉCUTION

#### Article 5 *(Non modifié)*

- ① I. – L'ordonnance n° 2011-1895 du 19 décembre 2011 relative à la partie législative du code des procédures civiles d'exécution est ratifiée.
- ② II. – Aux articles L. 152-1 et L. 152-2 du code des procédures civiles d'exécution et au II de l'article L. 151 A du livre des procédures fiscales, les mots : « , porteur d'un titre exécutoire, » sont supprimés.
- ③ III. – Au dernier alinéa de l'article L. 221-3 du code des procédures civiles et de l'exécution, le mot : « versement » est remplacé par le mot : « paiement ».
- ④ IV. – Les articles L. 622-1 à L. 622-3 du même code deviennent les articles L. 621-5 à L. 621-7 et après les mots : « à Saint-Barthélemy » sont ajoutés les mots : « et à Saint-Martin ».
- ⑤ V. – Les dispositions des II et III sont applicables dans les îles Wallis et Futuna. Elles ne le sont pas dans les Terres australes et antarctiques françaises.

**M. le président.** L'amendement n° 8 rectifié, présenté par MM. Mézard, Mazars, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, est ainsi libellé :

Alinéa 2

Supprimer cet alinéa.

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 27, présenté par M. Mohamed Soilihi, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéa 4

Remplacer cet alinéa par quatre alinéas ainsi rédigés :

IV. – Le titre II du livre VI du même code est ainsi modifié :

1° Les articles L. 622-1 à L. 622-3 deviennent les articles L. 621-5 à L. 621-7 ;

2° Les chapitres II et III sont supprimés et le chapitre I<sup>er</sup> devient un chapitre unique qui comprend les articles L. 621-1 à L. 621-7 ;

3° Aux articles L. 621-5, L. 621-6 et L. 621-7, après les mots : « à Saint-Barthélemy », sont insérés les mots : « et à Saint-Martin ».

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Cet amendement est purement rédactionnel, monsieur le président.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 27.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 5, modifié.

*(L'article 5 est adopté.)*

#### Article 6

- ① I. – Le code de commerce est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 143-9 est ainsi modifié :
- ③ a) Au premier alinéa, les mots : « à la folle enchère » sont remplacés par les mots : « sur réitération des enchères » ;
- ④ b) Au second alinéa, les mots : « Le fol enchérisseur » et « sur folle enchère » sont respectivement remplacés par les mots : « L'adjudicataire défaillant » et « sur réitération des enchères » ;
- ⑤ 2° Au troisième alinéa de l'article L. 321-14, les mots : « sur folle enchère de l'adjudicataire défaillant » sont remplacés par les mots : « sur réitération des enchères ».
- ⑥ II. – Aux premier et second alinéas de l'article 685 et au dernier alinéa de l'article 733 du code général des impôts, les mots : « à la folle enchère » sont remplacés par les mots : « sur réitération des enchères ».
- ⑦ III. – *(Non modifié)* À l'article L. 3211-12 du code général de la propriété des personnes publiques, les mots : « il n'est pas tenu à la folle enchère » sont remplacés par les mots : « il n'y a pas lieu à réitération des enchères ».
- ⑧ IV. – *(Non modifié)* Les dispositions du 1° du I sont applicables dans les îles Wallis et Futuna. – *(Adopté.)*

#### TITRE III

##### DISPOSITIONS RELATIVES AU TRIBUNAL DES CONFLITS

#### Article 7 *(Non modifié)*

- ① Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par voie d'ordonnance les mesures, relevant du domaine de la loi, nécessaires pour :

- ② 1° Modifier la composition et mettre fin à la présidence du Tribunal des conflits par le garde des sceaux, ministre de la justice et déterminer, en conséquence, les règles applicables en cas de partage des voix en son sein ;
- ③ 2° Étendre les attributions du Tribunal des conflits afin de mieux résoudre, dans le souci d'une bonne administration de la justice, les difficultés pouvant résulter de la dualité des ordres de juridiction et, en particulier, étendre la compétence du Tribunal aux demandes d'indemnisation pour durée excessive de jugement des procédures s'étant déroulées devant les deux ordres de juridiction ;
- ④ 3° Régler selon une procédure simplifiée des affaires dont la solution s'impose ;
- ⑤ 4° Regrouper et organiser les dispositions applicables au Tribunal des conflits et à la procédure de conflit en apportant au droit en vigueur les modifications nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés et en abrogeant les dispositions devenues inadéquates ou sans objet.

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 35, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

I. – L'intitulé de la loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État est ainsi rédigé :

« Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits »

II. – Les articles 1<sup>er</sup> à 18 de la loi du 24 mai 1872 précitée sont rétablis dans la rédaction suivante :

« Art. 1<sup>er</sup>. – Les difficultés de compétence entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire sont réglées par un Tribunal des conflits composé en nombre égal de membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation.

« Art. 2. – Dans sa formation ordinaire, le Tribunal des conflits comprend :

« 1° quatre conseillers d'État en service ordinaire élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ;

« 2° quatre magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation élus par les magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation ;

« 3° deux suppléants élus, respectivement, l'un, par l'assemblée générale du Conseil d'État parmi les conseillers d'État en service ordinaire et les maîtres des requêtes, l'autre, par l'assemblée générale des magistrats du siège de la Cour de cassation parmi les conseillers hors hiérarchie et référendaires.

« Les membres du Tribunal des conflits sont soumis à réélection tous les trois ans et rééligibles deux fois. Lorsqu'un membre titulaire ou suppléant cesse définitivement d'exercer ses fonctions, il est procédé à son remplacement jusqu'à la fin du mandat en cours dans les conditions prévues aux 1°, 2° ou 3° ci-dessus, selon le cas.

« Art. 3. – Les membres mentionnés aux 1° et 2°, de l'article 2 choisissent parmi eux, pour trois ans, un président issu alternativement du Conseil d'État et de la Cour de cassation, au scrutin secret à la majorité des voix.

« En cas d'empêchement provisoire du président, le Tribunal est présidé par le membre le plus ancien appartenant au même ordre de juridiction.

« En cas de cessation définitive des fonctions du président, le Tribunal, alors complété comme il est dit au dernier alinéa de l'article 2, est présidé par un membre du même ordre, choisi dans les conditions du dernier alinéa de l'article 2, pour la durée du mandat restant à courir.

« Art. 4. – Deux membres du Conseil d'État, élus par l'assemblée générale du Conseil d'État parmi les rapporteurs publics, et deux membres du parquet général de la Cour de cassation, élus par l'assemblée générale des magistrats hors hiérarchie du parquet général parmi eux, sont chargés des fonctions de commissaire du gouvernement.

« Ils sont élus pour trois ans et rééligibles deux fois.

« Le commissaire du gouvernement expose publiquement et en toute indépendance son opinion sur les questions que présentent à juger les affaires dont le Tribunal des conflits est saisi.

« Art. 5. – Sous réserve des dispositions de l'article 6, le Tribunal des conflits ne peut délibérer que si cinq membres au moins sont présents.

« Art. 6. – Dans le cas où, après une seconde délibération, les membres du Tribunal n'ont pu se départager, l'affaire est examinée en formation élargie dans les conditions précisées par décret en Conseil d'État. Cette formation est composée, outre les membres mentionnés aux 1° et 2° de l'article 2, de deux conseillers d'État en service ordinaire et deux magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation élus comme il est dit aux 1° et 2° de l'article 2, lors de l'élection des membres de la formation ordinaire.

« Les règles de suppléance sont applicables.

« Le Tribunal ne peut siéger que si tous les membres sont présents ou suppléés.

« Art. 7. – Les débats ont lieu en audience publique après une instruction contradictoire.

« Art. 8. – Le délibéré des juges est secret.

« Art. 9. – Les décisions sont rendues au nom du Peuple français. Elles sont motivées et comportent le nom des membres qui en ont délibéré.

« Elles sont rendues publiquement.

« Art. 10. – Lorsque la solution de la question soumise au Tribunal des conflits s'impose avec évidence, le président, conjointement avec le membre le plus ancien appartenant à l'autre ordre de juridiction, peut statuer par voie d'ordonnance dans les cas prévus par décret en Conseil d'État.

« Art. 11. – Les décisions du Tribunal des conflits s'imposent à toutes les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

« *Art. 12.* – Le Tribunal des conflits règle la difficulté de compétence entre les deux ordres de juridiction, dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État :

« 1°) lorsque le préfet a élevé le conflit dans le cas prévu à l'article 13 ;

« 2°) lorsque les juridictions de l'un et l'autre ordre se sont respectivement déclarées incompétentes pour connaître d'un litige ayant le même objet ;

« 3°) lorsqu'une juridiction de l'un ou l'autre ordre lui a renvoyé la question de compétence soulevée dans un litige.

« *Art. 13.* – Lorsque le préfet estime que la connaissance d'un litige ou d'une question préjudicielle portée devant une juridiction de l'ordre judiciaire relève de la compétence de la juridiction administrative, il peut, alors même que l'administration ne serait pas en cause, demander à la juridiction saisie de décliner sa compétence.

« *Art. 14.* – Le conflit d'attribution entre les juridictions judiciaires et administratives ne peut être élevé en matière pénale.

« Il peut être élevé en toute autre matière, sauf sur l'action civile dans les cas mentionnés à l'article 136 du code de procédure pénale.

« *Art. 15.* – Le Tribunal des conflits peut être saisi des décisions définitives rendues par les juridictions administratives et les juridictions judiciaires dans les instances introduites devant les deux ordres de juridiction, pour des litiges portant sur le même objet, lorsqu'elles présentent une contrariété conduisant à un déni de justice.

« Sur les litiges qui lui sont ainsi déférés, le Tribunal des conflits juge au fond, à l'égard de toutes les parties en cause. Ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours.

« *Art. 16.* – Le Tribunal des conflits est seul compétent pour connaître d'une action en indemnisation du préjudice découlant d'une durée totale excessive des procédures afférentes à un même litige et conduites entre les mêmes parties devant les juridictions des deux ordres en raison des règles de compétence applicables et, le cas échéant, devant lui.

« *Art. 17.* – Les modalités de désignation prévues à l'article 2 entrent en vigueur lors du premier renouvellement des membres du Tribunal des conflits suivant l'entrée en vigueur de la présente loi. Jusqu'à ce renouvellement, les fonctions de président sont exercées par le vice-président précédemment élu en application de l'article 25 de la loi du 24 mai 1872.

« Dans les deux mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, il est procédé aux élections prévues au premier alinéa de l'article 6 pour la durée restant à courir du mandat des membres du Tribunal.

« Dans le même délai et pour la même durée, il est procédé à la désignation des commissaires du gouvernement selon les modalités prévues à l'article 4.

« *Art. 18.* – La présente loi, qui s'applique à tout le territoire de la République, entrera en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2015. »

III. – Sont abrogés :

- l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 relative aux conflits d'attribution entre les tribunaux et l'autorité administrative ;

- l'ordonnance du 12 mars 1831 modifiant celle du 2 février 1831 sur la publicité des séances du Conseil d'État et le mode de décision des affaires contentieuses et des conflits ;

- la loi du 4 février 1850 portant sur l'organisation du Tribunal des conflits ;

- le titre IV de la loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État, à l'exception de son article 25 qui est abrogé à compter du premier renouvellement des membres du Tribunal des conflits suivant l'entrée en vigueur de la présente loi ;

- la loi du 20 avril 1932 ouvrant un recours devant le Tribunal des conflits contre les décisions définitives rendues par les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs lorsqu'elles présentent contrariété aboutissant à un déni de justice.

IV. – À compter de l'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal des conflits résultant du I du présent article, les mots : « vice-président du Tribunal des conflits » figurant à l'article 23 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 sont remplacés par les mots : « président du Tribunal des conflits ».

La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Cet amendement vise à introduire dans le projet de loi des dispositions réformant le Tribunal des conflits. J'ai longuement expliqué, dans la discussion générale, la nature des modifications que le Gouvernement propose d'apporter à celui-ci.

Je crois que M. le rapporteur et probablement toute la commission des lois étaient soucieux de voir ces dispositions consolidées. Qu'elles soient inscrites dans un projet de loi d'habilitation devrait les rassurer !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** En effet, nous nous en réjouissons !

**M. le président.** Le sous-amendement n° 37, présenté par M. Mohamed Soilihi, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Amendement n° 35

A. – Alinéas 2 à 4

Remplacer ces alinéas par quatre alinéas ainsi rédigés :

I. – La loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État est ainsi modifiée :

1° Dans l'intitulé, les mots : « portant réorganisation du Conseil d'État » sont remplacés par les mots : « relative au Tribunal des conflits » ;

2° Le titre IV est abrogé, à l'exception de l'article 25 qui est abrogé à compter du premier renouvellement des membres du Tribunal des conflits suivant l'entrée en vigueur du présent I ;

3° Sont rétablis des articles 1<sup>er</sup> à 17 ainsi rédigés :

B. – Alinéa 5

Remplacer les mots :

difficultés de compétence

par les mots :

conflits d'attribution

et le mot :

réglées

par le mot :

réglés

C. – Alinéa 24

Remplacer le mot :

publiquement

par les mots :

en audience publique

D. – Alinéa 27

Remplacer les mots :

la difficulté de compétence

par les mots :

le conflit d'attribution

E. – Alinéas 37 à 41

Remplacer ces alinéas par sept alinéas ainsi rédigés :

II. – À la première phrase du premier alinéa de l'article 23 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, le mot : « vice- » est supprimé.

III. – 1. Les I et II entrent en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

2. Les modalités de désignation prévues à l'article 2 de la loi du 24 mai 1872 précitée, telle qu'elle résulte du I du présent article, entrent en vigueur lors du premier renouvellement des membres du Tribunal des conflits suivant l'entrée en vigueur prévue au 1 du présent III.

Jusqu'à ce renouvellement, les fonctions de président, prévues à l'article 3 de la loi du 24 mai 1872 précitée, telle qu'elle résulte du I du présent article, sont exercées par le vice-président précédemment élu en application de l'article 25 de la loi du 24 mai 1872, dans sa rédaction antérieure à la présente loi.

3. Dans les deux mois suivant l'entrée en vigueur prévue au 1 du présent III, il est procédé aux élections prévues au premier alinéa de l'article 6 de la loi de la loi du 24 mai 1872 précitée, telle qu'elle résulte du I, pour la durée restant à courir du mandat des membres du Tribunal.

Dans le même délai, et pour la même durée, il est procédé à la désignation des commissaires du gouvernement selon les modalités prévues à l'article 4 de la loi du 24 mai 1872 précitée, telle qu'elle résulte du I du présent article.

IV. – Sont abrogés :

F. – Alinéa 45 et 47

Supprimer ces alinéas.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** La commission des lois est bien évidemment favorable à l'amendement n° 35, sous réserve que le sous-amendement n° 37 soit adopté. Celui-ci vise notamment à remplacer, dans la définition du rôle du Tribunal des conflits, les termes « difficulté de compétence », que nous jugeons trop imprécis, par les termes « conflit d'attribution ».

**M. le président.** L'amendement n° 10 rectifié, présenté par MM. Mézard, Mazars, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Placade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, est ainsi libellé :

Alinéas 3 à 5

Supprimer ces alinéas.

Cet amendement n'est pas soutenu.

Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 37 ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Monsieur le président, je désire que ce sous-amendement soit mis aux voix par division. En effet, le Gouvernement est favorable aux paragraphes A, C, E et F, mais défavorable aux paragraphes B et D, qui portent respectivement sur les alinéas 5 et 27 de l'amendement n° 35.

**M. le président.** Nous allons donc procéder à un vote par division sur le sous-amendement n° 37.

Je mets aux voix le A du sous-amendement.

*(Le A du sous-amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix le B du sous-amendement.

*(Le B du sous-amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix le C du sous-amendement.

*(Le C du sous-amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix le D du sous-amendement.

*(Le D du sous-amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix le E et le F du sous-amendement.

*(Le E et le F du sous-amendement sont adoptés.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'ensemble du sous-amendement n° 37.

*(Le sous-amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 35, modifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 7 est ainsi rédigé.

#### TITRE IV

#### DISPOSITIONS RELATIVES À LA COMMUNICATION PAR VOIE ÉLECTRONIQUE

#### Article 8

① L'article 803-1 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

② 1° Au début, il est inséré la référence : « I. – » ;

- ③ 2° Il est complété par un II ainsi rédigé :
- ④ « II. – Lorsqu'en application des dispositions du présent code, il est prévu que des avis, convocations ou documents sont adressés à une personne par l'autorité judiciaire par tout moyen, par lettre simple, par lettre recommandée ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, l'envoi peut être effectué par voie électronique, à la condition que la personne y ait préalablement consenti par une déclaration expresse recueillie au cours de la procédure. Cet accord précise le mode de communication électronique accepté par la personne. Il est conservé au dossier une trace écrite de cet envoi.
- ⑤ « Lorsqu'il est prévu que ces envois sont effectués par lettre recommandée, les procédés techniques utilisés doivent permettre d'établir de manière certaine la date d'envoi. Lorsqu'il est prévu que ces envois sont effectués par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, ils doivent également permettre d'établir que le destinataire est bien celui qui les a reçus et la date de cette réception.
- ⑥ « Lorsqu'est adressé un document, ces procédés doivent, selon des modalités prévues par arrêté du ministre de la justice, garantir la fiabilité de l'identification des parties à la communication électronique, l'intégrité des documents adressés, la sécurité et la confidentialité des échanges ainsi que la conservation des transmissions opérées. Les dispositions du présent II ne sont pas applicables lorsque les dispositions du présent code imposent une signification par voie d'huisier. »

**M. le président.** L'amendement n° 23, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 5, seconde phrase

Remplacer les mots :

que le destinataire est bien celui qui les a reçus et la date de cette réception

par les mots :

la date de réception par le destinataire

La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Cet amendement porte sur les dispositions de procédure pénale relatives aux communications électroniques ; les aspects de procédure civile sont fixés par des textes réglementaires, sur lesquels nous travaillons depuis plusieurs mois.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Le Gouvernement propose de revenir sur une garantie que nous avons introduite dans le projet de loi en ce qui concerne les communications électroniques, lorsqu'elles se substituent aux lettres recommandées avec accusé de réception.

Le recours aux modes modernes de communication électronique n'est envisageable, en matière pénale, qu'à la condition que les garanties offertes au destinataire soient identiques à celles qui lui sont offertes par les modes de communication traditionnels. En effet, la liberté de la personne impliquée peut dépendre de l'incertitude d'une date ou d'une notification !

Dans la procédure de la lettre recommandée avec accusé de réception, la signature de l'intéressé est recueillie par le facteur, qui parfois même vérifie l'identité du destinataire. Pour sa part, l'accusé de réception électronique résulte seulement d'un clic. Or il peut arriver que la personne en cause utilise un dispositif à usage familial. Il est donc absolument nécessaire de s'assurer que le destinataire a bien lu le document envoyé, pour que les garanties qui lui sont offertes ne soient pas minorées.

Dans ces conditions, la commission des lois est défavorable à l'amendement n° 23.

**M. le président.** La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Nous sommes évidemment très soucieux que la communication parvienne à son destinataire ; mais nous sommes encore plus soucieux d'assurer la sécurité de la procédure. Mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai personnellement veillé à ce qu'aucun risque ne soit pris !

Dans notre droit, qui sur ce point n'est pas conforme à la réalité des pratiques des Français, l'obligation est prévue que les convocations et certains autres documents soient envoyés par lettre recommandée avec accusé de réception. Or, dans les faits, 80 % de ces lettres recommandées ne sont pas cherchées par leur destinataire, parce que les gens ne vont plus à la Poste et communiquent de plus en plus par voie électronique !

**Mme Hélène Lipietz.** Absolument !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Évidemment, la procédure que nous souhaitons introduire va réduire les frais de justice : de fait, les 80 % de lettres qui reviennent occasionnent un travail supplémentaire, parce qu'il faut renvoyer la convocation par lettre simple. Mais ce n'est pas l'objectif principal que nous avons à l'esprit !

Nous proposons le recours à la communication électronique mais, pour assurer la sécurité des procédures, nous prévoyons que le destinataire devra avoir donné son consentement ; nous lui offrons ainsi la garantie maximale.

Indépendamment du fait qu'il faut s'assurer que le destinataire a bien reçu le document, il faut prévenir tout risque d'annulation de la procédure. C'est dans cet esprit que nous avons rédigé l'amendement n° 23.

En somme, plus que d'une question de secret ou de confidentialité des informations, il s'agit d'une question de sécurité des procédures : c'est pourquoi le destinataire devra avoir consenti à être contacté par voie électronique.

Telles sont, monsieur le président, les précisions que je voulais porter à la connaissance de la commission des lois.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 23.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 36, présenté par M. Mohamed Soilihi, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – Le code de procédure pénale est ainsi modifié :

a) Au quatrième alinéa de l'article 114, les mots : « à l'article 803-1 » sont remplacés par les mots : « au I. de l'article 803-1 » ;

b) Au deuxième alinéa de l'article 167, les mots : « par l'article 803-1 » sont remplacés par les mots : « au I. de l'article 803-1 ».

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de coordination, monsieur le président.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 36.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 8, modifié.

*(L'article 8 est adopté.)*

## TITRE V

### DISPOSITIONS RELATIVES À L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

#### Article 9

- ① I. – *(Non modifié)* Le code de l'éducation est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 421-11 est ainsi modifié :
- ③ a) Au premier alinéa du *d*, les mots : « au représentant de l'État, » sont supprimés ;
- ④ b) Au second alinéa du *d*, les mots : « l'autorité académique ou la collectivité locale de rattachement a fait connaître » sont remplacés par les mots : « une de ces autorités a fait connaître » ;
- ⑤ c) Au second alinéa du *e*, les mots : « le budget est réglé par le représentant de l'État » sont remplacés par les mots : « le budget est transmis au représentant de l'État qui le règle » ;
- ⑥ 2° « Au cinquième alinéa de l'article L. 911-4, les mots : « le représentant de l'État dans le département » sont remplacés par les mots : « l'autorité académique compétente » ;
- ⑦ 3° Les articles L. 971-2, L. 972-2, L. 973-2 et L. 974-2 sont abrogés.
- ⑧ II. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ⑨ 1° L'article L. 2121-34 est ainsi rédigé :
- ⑩ « *Art. L. 2121-34.* – Les délibérations des centres communaux d'action sociale relatives aux emprunts sont prises sur avis conforme du conseil municipal. » ;
- ⑪ 2° *(nouveau)* Après les mots : « lorsqu'il y a crémation », la fin du premier alinéa de l'article L. 2213-14 est ainsi rédigée : « s'effectuent : » ;
- ⑫ 3° *(nouveau)* Le début du deuxième alinéa de l'article L. 2223-21-1 est ainsi rédigé : « Ces devis doivent être transmis par l'opérateur funéraire à la mairie des communes où il exerce habituellement son activité. Ils peuvent être consultés... [*le reste sans changement*] ».
- ⑬ III. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance les mesures, relevant du domaine de la loi, pour modifier :
  - ⑭ 1° Le code général des collectivités territoriales afin de :
    - ⑮ a) Transférer aux services départementaux d'incendie et de secours :
      - ⑯ - l'organisation matérielle de l'élection à leurs conseils d'administration des représentants des communes et des établissements publics intercommunaux ;
      - ⑰ - la répartition du nombre de suffrages dont dispose chaque maire et chaque président d'établissement public de coopération intercommunale pour les élections au conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, conformément aux dispositions de l'article L. 1424-24-3 du code général des collectivités territoriales ;
      - ⑱ - la fixation du nombre et la répartition des sièges au conseil d'administration, au vu de la délibération du conseil d'administration prise à cet effet, conformément aux dispositions de l'article L. 1424-26 du même code ;
      - ⑲ - l'organisation matérielle de l'élection à la commission administrative et technique des services d'incendie et de secours, ainsi qu'au comité consultatif départemental des sapeurs-pompiers volontaires ;
    - ⑳ b) *(Supprimé)*
  - ⑳ 2° Le code de la route afin de permettre au conducteur d'obtenir, sur sa demande, communication par voie électronique de son solde de points ou du retrait de points dont il a fait l'objet ;
  - ㉑ 3° Le code de la sécurité intérieure afin de transférer au maire la responsabilité d'accorder les autorisations de loteries d'objets mobiliers dans les cas où elles sont requises ;
  - ㉒ 4° Le code du sport afin de transférer au maire la réception de la déclaration des manifestations sportives se déroulant sur la voie publique à l'intérieur du territoire de sa commune et ne comportant pas la participation de véhicules à moteur ;
  - ㉓ 5° Le code des transports afin de :
    - ㉔ a) Modifier l'article L. 3121-9 afin de déterminer le ou les organismes compétents pour délivrer le certificat de capacité professionnelle de conducteur de taxi ;
    - ㉕ b) Supprimer le régime des voitures dites de « petite remise » et prévoir les mesures transitoires correspondantes ;
  - ㉖ 6° La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale afin de :
    - ㉗ a) Transférer au Centre national de la fonction publique territoriale :
      - ㉘ - l'organisation matérielle des élections à son conseil d'administration et aux conseils d'orientation placés auprès des délégués interdépartementaux ou régionaux du centre national de la fonction publique territoriale, ainsi que la répartition des sièges attribués aux organisations syndicales dans ces instances, conformément aux

dispositions de l'article 12 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée et de l'article 15 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précitée ;

- ③0 - la répartition des sièges attribués aux représentants des fonctionnaires territoriaux désignés par les organisations syndicales au conseil d'orientation du centre conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précitée ;
- ③1 *b)* Transférer aux centres de gestion de la fonction publique territoriale l'organisation matérielle des élections au sein de leurs conseils d'administration et la répartition des sièges conformément aux dispositions de l'article 13 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée.
- ③2 IV. – Les dispositions du 2° du I sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.
- ③3 V. – *(Non modifié)* 1° Les dispositions du 1° du I sont applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 ;
- ③4 2° Les dispositions des 2° et 3° du I et du 2° du IV sont applicables aux actions en responsabilité introduites, sur le fondement de l'article L. 911-4 du code de l'éducation, devant les juridictions judiciaires à compter du premier jour du troisième mois suivant la publication du décret pris en application de ces dispositions.

**M. le président.** L'amendement n° 11 rectifié, présenté par MM. Mézard, Mazars, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, est ainsi libellé :

Alinéas 9 et 10

Supprimer ces alinéas.

Cet amendement n'est pas soutenu.

Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 15, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 11

Remplacer cet alinéa par cinq alinéas ainsi rédigés :

2° L'article L. 2213-14 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Afin d'assurer l'exécution des mesures de police prescrites par les lois et règlements, les opérations de fermeture du cercueil, lorsqu'il y a crémation, s'effectuent : » ;

b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt, les opérations de fermeture du cercueil et de transport sont assurées sous la responsabilité des régies, entreprises et associations habilitées conformément à l'article L. 2223-23. » ;

La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Cet amendement touche à la simplification, que le Gouvernement a souhaitée, du régime de surveillance des opérations funéraires. La proposition présentée par la commission des lois me paraissant meilleure, je retire cet amendement au profit de l'amendement n° 30.

**M. le président.** L'amendement n° 15 est retiré.

L'amendement n° 30, présenté par M. Mohamed Soilihi, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéa 11

Remplacer cet alinéa par quatre alinéas ainsi rédigés :

2° L'article L. 2213-14 est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, les mots : « du cercueil lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt et dans tous les cas » sont remplacés par les mots : « et de scellement du cercueil » et les mots : « , ainsi que les opérations d'exhumation à l'exclusion de celles réalisées par les communes pour la reprise des concessions et des sépultures échues ou abandonnées, de réinhumation et de translation de corps » sont supprimés ;

b) Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil s'effectuent sous la responsabilité de l'opérateur funéraire, en présence de deux membres de la famille. À défaut, elles s'effectuent dans les mêmes conditions qu'aux deux alinéas précédents. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Cet amendement comporte une solution de compromis entre le souhait du Gouvernement de supprimer la surveillance de certaines opérations funéraires par des agents de police et le souci de la commission des lois de maintenir des garanties suffisantes.

La surveillance qui intervient lorsque le corps doit être transporté d'une commune à l'autre est essentielle. En pareil cas, en effet, il y a solution de continuité du contrôle : la responsabilité passe du maire de la commune d'origine au maire de la commune de destination.

Nous proposons que, dans ce cas, comme pour la crémation, le cercueil soit scellé et que ce scellement puisse être réalisé par l'opérateur funéraire en présence de deux membres de la famille ; si aucun membre de la famille ne peut être présent, la surveillance par un agent de police ou un garde-champêtre serait maintenue.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Madame la ministre, je voulais vous faire observer qu'en cette matière il est heureux que la commission des lois ait pris l'initiative de confier un rapport à M. Jean-René Lecerf et à moi-même, puis de nous confier le soin de faire une proposition de loi. En effet, il était urgentissime de réformer le droit funéraire, mais aucun gouvernement ne pensait que cela était utile, urgent ou nécessaire, si bien qu'il nous a fallu deux ans d'efforts pour que la proposition de loi que nous avons élaborée soit enfin adoptée à l'unanimité par le Sénat et par l'Assemblée nationale.

On nous a demandé de réduire au maximum les formalités, notamment les formalités mises en œuvre par les fonctionnaires de la police nationale. Il restait une formalité, alors que, auparavant, il en fallait parfois quatre ou cinq pour une seule cérémonie d'obsèques.

Nous avons cru pouvoir proposer de réduire cette formalité de telle manière que, comme l'a dit excellemment M. le rapporteur, il y ait contrôle par la police en cas de crémation – car ensuite le corps a disparu, naturellement –, qu'il n'y ait plus de contrôle par la police en cas d'exhumation et que lorsque le corps est transporté d'une commune à une autre commune, ce soit l'entreprise qui en soit chargée – j'insiste auprès du ministère de l'intérieur pour que cette habilitation ait une substance et ne se réduise pas à une pure formalité administrative qui ne donne pas lieu à contrôle. L'opérateur habilité devra procéder à la fermeture et au scellement du cercueil – c'est très important –, en présence de deux membres de la famille ou, en cas d'impossibilité ou d'absence de membres de la famille, un agent de police ou un garde-champêtre, placés sous la responsabilité du maire.

Je précise pour finir que nous simplifions le plus possible de manière que les fonctionnaires de la police nationale effectuent en priorité les tâches de sécurité publique pour lesquelles nous avons bien besoin d'eux.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Nous partageons le souci de la commission : ainsi que je l'avais indiqué dans le texte du Gouvernement, nous nous préoccupons d'alléger les contraintes qui pèsent sur les fonctionnaires de police en matière de droit funéraire. Nous pensons nous aussi que ces fonctionnaires seront mieux affectés à la sécurité des Français.

Nous simplifions aussi les missions qui incombent aux conseils municipaux et aux élus locaux. Dans les conditions précisées à l'instant par M. le président de la commission des lois, cet amendement, tel qu'il est rédigé, satisfait pleinement cette préoccupation. C'est pourquoi le Gouvernement émet un avis favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 30.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 24, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 12

Remplacer cet alinéa par trois alinéas ainsi rédigés :

3° Après le premier alinéa de l'article L. 2223–21–1, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Les régies, entreprises et associations habilitées conformément à l'article L. 2223–23 déposent ces devis auprès des communes du département dans lequel elles ont leur siège social ou un établissement secondaire.

« Elles peuvent également déposer ces devis auprès de toute autre commune. »

La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je retire cet amendement, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 24 est retiré.

L'amendement n° 29, présenté par M. Mohamed Soilihi, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéa 12

Remplacer cet alinéa par trois alinéas ainsi rédigés :

3° Après le premier alinéa de l'article L. 2223–21–1 du code général des collectivités territoriales, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Les régies, entreprises et associations habilitées déposent ces devis, dans chaque département où elles ont leur siège social ou un établissement secondaire, auprès des communes où ceux-ci sont situés, ainsi qu'auprès de celles de plus de 5 000 habitants.

« Elles peuvent également déposer ces devis auprès de toute autre commune. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Cet amendement propose une solution de compromis entre la solution prônée par le Gouvernement et celle qui avait été retenue initialement par la commission, s'agissant de l'obligation de dépôt en mairie des devis types de prestations funéraires.

Les opérateurs funéraires n'y seraient contraints que dans les communes où est situé leur siège social ou un établissement secondaire, ainsi que dans les communes de plus de 5 000 habitants des départements où ils possèdent un siège social ou un établissement secondaire.

Ce critère permettrait de rendre compte de manière objective du périmètre dans lequel ils exercent leur activité commerciale.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Je veux insister, monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, sur l'importance de cet amendement.

D'où vient cette importance ? Nous parlons des familles endeuillées. Malheureusement, le deuil est un destin qui nous attend et qui touche toutes les familles de notre pays. Or, lorsqu'un décès survient dans une famille, on doit prendre un très grand nombre de décisions en moins de vingt-quatre heures.

Je me bats, depuis la loi que j'ai eu l'honneur de présenter en 1993, pour la défense des familles qui, dans ces circonstances, sont particulièrement vulnérables et pour que les prix soient transparents. Je voulais que les devis modèles fussent indiqués dans la loi de 1993... Il faut bien de la persévérance, comme vous le savez, madame la ministre ! En 1993, on m'a expliqué que les devis modèles relevaient du domaine réglementaire. *(M. Jean-Jacques Hyest opine.)*

Il a donc fallu attendre la loi de 2008 pour inscrire ces devis modèles dans la loi. Toutefois, certaines personnes ont tiré parti du fait que cette loi dit seulement que les familles doivent « pouvoir » consulter en mairie les devis établis par les entreprises sur la base d'un devis modèle – lequel existe en vertu d'un arrêté du ministère de l'intérieur, qui a d'ailleurs été fort bien fait – pour dire que l'établissement de ces devis ne constituait pas une obligation pour les entreprises.

L'avantage de la rédaction de cet amendement est qu'elle impose la soumission de devis qui seront comparables, puisque, prestation par prestation, toutes les entreprises devront annoncer le prix qu'elles appliqueront pendant l'année considérée. Ces devis, à la suite de la longue discussion qui a eu lieu avec le Gouvernement, seront déposés là où l'entreprise a son siège, là où elle a un établissement secon-

daire, ainsi que dans les villes de plus de 5 000 habitants du département. Il était excessif de demander que ce soit diffusé dans toutes les communes.

Ainsi, comme les maires pourront diffuser ces informations tout simplement sur le site internet de la commune ou dans le bureau des affaires administratives à la mairie, toutes les familles pourront avoir connaissance des prestations correspondant à un devis modèle, prestations comparables entre les différentes entreprises habilitées.

Je me bats depuis des années sur cette question. La transparence est nécessaire. J'ai dit cent fois aux professionnels qu'il était de leur intérêt de mettre en œuvre la transparence, par respect pour les familles endeuillées qui ne doivent pas subir de préjudice au moment où elles ont à prendre en peu de temps de nombreuses décisions, lesquelles ont des conséquences financières.

Cet amendement vise à protéger les familles.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Favorable, monsieur le président.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 29.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 18, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

I. – Après l'alinéa 12

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

... – Au premier alinéa de l'article L. 322-3 du code de la sécurité intérieure, les mots : « représentant de l'État dans le département » sont remplacés par les mots : « maire de la commune ».

II. – Alinéa 22

Supprimer cet alinéa.

La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Cet amendement transfère aux communes la délivrance des autorisations d'organisation de loteries. Je rappelle simplement que si le droit commun, la règle est l'interdiction des loteries, il est néanmoins possible d'organiser des loteries. Le principe d'interdiction vise à protéger les citoyens contre des chimères.

En général, ces loteries ont un caractère strictement local ; c'est pourquoi nous proposons de transférer cette compétence d'autorisation au maire. Dans le texte initial du Gouvernement, nous demandions au Parlement d'accorder au Gouvernement l'habilitation pour ce faire. Cet amendement vise à inscrire directement dans le projet de loi ce transfert de compétence aux communes.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Je vais faire une observation qui vaudra pour la série d'amendements à l'article 9 que nous allons examiner par la suite. Le Gouvernement renonce à demander l'habilitation et a accepté de légiférer directement. Cela va dans le sens que favorise la commission et celle-ci émet par conséquent un avis favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 18.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 16, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

I. – Après l'alinéa 12

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

... – La section 2 du chapitre I<sup>er</sup> du titre III du livre III du code du sport est ainsi modifiée :

1° L'intitulé est ainsi rédigé : « Autorisation et déclaration préalables » ;

2° Il est ajouté un article L. 331-8-... ainsi rédigé :

« Art. L. 331-8 – ... – Les manifestations sportives ne comportant pas la participation de véhicules à moteur à l'intérieur du territoire d'une seule commune, font l'objet d'une déclaration auprès du maire de la commune concernée.

« Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. »

II. – Alinéa 23

Supprimer cet alinéa.

La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Comme l'a indiqué M. le rapporteur, il s'agit en quelque sorte d'un amendement parallèle au précédent. En effet, cet amendement est l'équivalent en matière de manifestations sportives de ce que je viens de dire à propos de l'organisation de loteries, c'est-à-dire, d'une part, le transfert de compétence en matière d'autorisation et, d'autre part, l'inscription est faite directement dans le projet de loi.

**M. le président.** L'amendement n° 6, présenté par Mmes Cukierman et Assassi, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 23

Supprimer cet alinéa.

La parole est à Mme Cécile Cukierman.

**Mme Cécile Cukierman.** Nous avons demandé la suppression de l'alinéa avant de connaître l'amendement du Gouvernement – c'est le jeu des dépôts d'amendement.

Pendant, même si l'on tient compte de l'amendement que vient de proposer le Gouvernement, reste que des craintes se sont exprimées dans de nombreuses communes. Du reste, l'étude d'impact laissait à penser que les conséquences de l'habilitation sollicitée dans cet alinéa n'étaient pas bien connues. Cela montre toute la difficulté de ce dispositif qui, même s'il permet d'agir rapidement, soulève beaucoup d'inquiétude.

Dans la rédaction présentée par le Gouvernement, demeure l'impression que le maire aura la responsabilité de s'assurer que l'organisateur maîtrise correctement les mesures de sécurité nécessaires. Cela peut engendrer des coûts : si la manifestation n'est pas suffisamment importante, il reviendra à l'organisateur, qui fera dans certains cas une demande auprès de la commune, d'organiser les secours privés, lesquels doivent être rétribués.

Étant donné que ces manifestations vont se dérouler sur la voie publique, même dans le cas de celles qui concernent peu de personnes et qui se déroulent uniquement sur le territoire d'une seule commune, nous avons l'impression qu'il y a un transfert de la responsabilité de l'État vers les maires et non

simplement un transfert de l'enregistrement de la déclaration de l'État vers le maire. En effet, dès lors que celui-ci donne son accord à une manifestation, il en devient le responsable, et l'on peut craindre que par jurisprudence, finalement, on ne rétorque aux élus qu'ils auraient mieux fait de refuser l'autorisation d'une manifestation, ou en tout cas de prendre les mesures nécessaires pour assurer plus de sécurité, afin d'empêcher un éventuel accident. Devant la judiciarisation croissante de toute action, cette crainte semble légitime.

Tel était l'objet de notre demande de suppression de l'alinéa. Ma présentation d'amendement vaudra aussi explication de vote sur l'amendement du Gouvernement.

Madame la garde des sceaux, pouvez-vous apporter des précisions ? En effet, de nombreuses craintes sont exprimées aujourd'hui. J'entends bien que cela concerne peu d'événements, mais même si une seule manifestation contribuait à affaiblir les élus locaux et leur donnait le sentiment de récupérer encore une fois la responsabilité de l'État sans en avoir les moyens humains, juridiques ou financiers, cela ne laisserait pas d'être inquiétant. Je vous demanderai donc, madame la garde des sceaux, quelques informations complémentaires, en fonction desquelles j'exprimerai très rapidement notre avis sur l'amendement présenté par le Gouvernement et sur le sort que nous réservons à notre propre amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** J'entends ce que vient de dire notre collègue. Cependant, il me semble que la mesure de simplification proposée par le Gouvernement est justifiée. C'est pourquoi je préconise le retrait de l'amendement n° 6 au bénéfice des explications du Gouvernement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 6 ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Madame la sénatrice, j'ai entendu vos préoccupations. Elles sont tout à fait fondées et légitimes et elles sont particulièrement opportunes dans cette assemblée des collectivités. Quant aux préoccupations que vous formulez concernant les maires et les transferts de compétence aux maires, il faut bien savoir que, dans la pratique, nous allons simplifier les choses pour ceux-ci.

En effet, aujourd'hui, la compétence est préfectorale, mais le préfet saisit systématiquement le maire. Comme celui-ci répond de l'organisation de la circulation, de la réalisation de manifestations et d'événements dans sa ville, c'est lui qui, en dernier ressort, permet en fait la tenue de ces événements. Nous supprimons donc tout simplement un échelon, qui prenait du temps et le maire ne sera plus impliqué qu'il ne l'est aujourd'hui.

De toute façon, la responsabilité d'une manifestation incombe à l'organisateur de la manifestation. Le maire donne une autorisation, ce qui ne concerne évidemment que les événements qui nécessitent une autorisation, sur la base de l'organisation de l'espace urbain, de la présence éventuelle d'obstacles, de difficultés particulières, d'aménagements particuliers... Le maire ne devient pas pour autant responsable de la manifestation.

Il existe évidemment, de façon générale, différents niveaux de responsabilité dans notre droit. La responsabilité administrative ne peut incomber au maire qu'en cas de faute de sa

part. Qu'il soit saisi par le préfet ou directement par l'organisateur de la manifestation, le droit est de ce point de vue exactement le même. Sur le plan de la responsabilité pénale, les choses ne sont pas si simples que cela : il faudra prouver la faute. Aujourd'hui, – nous l'avons vérifié – il n'existe pas de procédure pénale qui impliquerait un ou plusieurs maires sur la base d'autorisations de ce type.

Cette simplification ne pénalise donc pas les maires. En effet, elle ne les expose pas davantage ni ne leur apporte une charge supplémentaire car, jusqu'à maintenant, ils étaient de toute façon consultés par le préfet.

Par conséquent, sur la base de ces éléments que j'espère éclairants, je vous demande le retrait de votre amendement, madame la sénatrice.

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour explication de vote sur l'amendement n° 16.

**Mme Cécile Cukierman.** L'avenir dira si nous avons raison ou non d'être sceptiques. J'espère à tout le moins que notre scepticisme n'était pas justifié, car, si tel devait être le cas, cela signifierait qu'il y aurait eu des accidents, des contentieux, des procédures, ce que personne ne souhaite, bien évidemment. Cela démontre en tout cas que, même s'il faut agir rapidement, il est parfois nécessaire de prendre le temps de l'explication au préalable.

Madame la garde des sceaux, permettez-moi néanmoins d'émettre quelques doutes sur l'objectif de simplification de la mesure que vous nous présentez. Quoi qu'on en pense, en supprimant un échelon de décision, elle permet surtout une simplification pour les services l'État et pour les municipalités, mais je ne suis pas certaine qu'il en aille réellement de même pour les organisateurs de ce type de manifestation. Il arrive en effet que ceux-ci programment des épreuves se déroulant sur le territoire de plusieurs communes ; dans ce cas, ils devront déposer leur dossier en préfecture. En revanche, quand l'épreuve se déroulera sur le territoire d'une seule commune, le dossier devra être déposé en mairie. Ainsi, les organisateurs de ces manifestations sportives devront chaque fois s'interroger sur le lieu où elles se déroulent, se demander quelles sont les personnes concernées, combien d'engins motorisés y participent, etc. Tout cela manque de lisibilité. Cela étant, je referme la parenthèse, car ce n'est pas l'objet du débat cet après-midi.

Madame la garde des sceaux, vos paroles peuvent néanmoins rassurer les élus locaux. Même si nous demeurons sceptiques, nous voterons donc l'amendement du Gouvernement et, par conséquent, retirons le nôtre.

**M. le président.** L'amendement n° 6 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 16.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 22 rectifié, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

I. – Après l'alinéa 12

Insérer deux paragraphes ainsi rédigés :

... – Sont abrogés :

1° Le chapitre II et la section 2 du chapitre IV du titre II du livre I<sup>er</sup> de la troisième partie du code des transports ;

2° Les articles 2 et 4 de la loi n° 77-6 du 3 janvier 1977 relative à l'exploitation des voitures dites de « petites remises » ;

3° Le 26° de l'article 9 de l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports.

Les autorisations d'exploiter des voitures de petite remise régulièrement exploitées à la date de publication de la présente loi demeurent régies par les dispositions mentionnées aux 1° et 2° jusqu'à leur terme.

... – À l'article L. 3551-1 du code des transports, la référence : « et le second alinéa de l'article L. 3122-1 » est supprimée.

II. – Alinéa 26

Supprimer cet alinéa.

La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** L'article 9 du projet de loi prévoit notamment une habilitation du Gouvernement à modifier le code des transports afin d'abroger le régime juridique des voitures de petite remise et à prévoir les mesures transitoires correspondantes. Cet amendement vise à inscrire l'abrogation de ce régime juridique explicitement dans le présent projet de loi.

Je dois bien avouer que, à cette occasion, je me suis cultivée et j'ai appris l'existence de ce type de véhicule. Auparavant, je ne savais pas ce qu'était une voiture de petite remise... (*Sourires.*)

Ce dispositif est en voie de disparition et nécessite des procédures aussi rarement enclenchées qu'inutiles. De toute façon, nos concitoyens, tout comme j'en ignorais l'existence, sont peu nombreux à connaître ces voitures de petite remise.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Avis favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 22 rectifié.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** L'amendement n° 28, présenté par M. Mohamed Soilihi, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéa 31

1° Après le mot :

territoriale

insérer les mots :

et au centre de gestion et de formation de la fonction publique territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon

2° Remplacer la référence :

de l'article 13

par les références :

des articles 13 et 112

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de précision rédactionnelle.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Avis favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 28.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 9, modifié.

(*L'article 9 est adopté.*)

## TITRE VI

### DISPOSITIONS RELATIVES AU CODE DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE

#### Article 10 (*Non modifié*)

- ① I. – Le code du cinéma et de l'image animée est ainsi modifié :
- ② 1° Le 3° de l'article L. 114-1 est ainsi rédigé :
- ③ « 3° Le produit des redevances qu'il perçoit à l'occasion de l'exercice de sa mission de tenue des registres du cinéma et de l'audiovisuel prévue au 4° de l'article L. 111-2 ; »
- ④ 2° Au début de la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 122-1, de la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 122-2 et de la troisième phrase de l'article L. 123-4, les mots : « Le conservateur des registres du cinéma et de l'audiovisuel » sont remplacés par les mots : « Le Centre national du cinéma et de l'image animée » ;
- ⑤ 3° L'intitulé du chapitre V du titre II du livre 1<sup>er</sup> est ainsi rédigé : « Obligations et responsabilité du Centre national du cinéma et de l'image animée » ;
- ⑥ 4° L'article L. 125-1 est ainsi rédigé :
- ⑦ « *Art. L. 125-1.* – Le Centre national du cinéma et de l'image animée délivre à tous ceux qui le requièrent, soit une copie ou un extrait des énonciations portées au registre public du cinéma et de l'audiovisuel ou au registre des options et des pièces remises à l'appui des inscriptions ou des publications, soit un certificat s'il n'existe ni inscription ni publication. Toutefois, pour les contrats d'option inscrits au titre de l'article L. 123-2, il ne délivre que le nom de l'œuvre littéraire, le nom de l'auteur et celui de son ayant droit, le nom du producteur, la période de validité de l'option et l'indication que cette période est renouvelable.
- ⑧ « Le Centre national du cinéma et de l'image animée est responsable du préjudice résultant des fautes commises dans l'exercice de sa mission de tenue des registres du cinéma et de l'audiovisuel, notamment :
- ⑨ « 1° De l'omission, sur le registre public du cinéma et de l'audiovisuel ou sur le registre des options, des inscriptions ou des publications requises auprès de lui ;
- ⑩ « 2° Du défaut de mention, dans les états ou certificats qu'il délivre, d'une ou plusieurs inscriptions ou publications existantes à moins que l'erreur ne provienne de désignations insuffisantes qui ne pourraient lui être imputées.
- ⑪ « L'action en responsabilité est exercée devant le juge judiciaire dans le délai de dix ans suivant le jour où la faute a été commise, à peine de forclusion.

12 « Le Centre national du cinéma et de l'image animée tient un registre sur lequel sont inscrites, jour par jour et dans l'ordre des demandes, les remises d'actes qui lui sont faites en vue de leur inscription ou publication, laquelle ne peut être portée qu'à la date et dans l'ordre de ces remises. » ;

13 5° Les articles L. 121-2 et L. 125-2 sont abrogés.

14 II. – La responsabilité du Centre national du cinéma et de l'image animée est substituée à celle incombant au conservateur des registres du cinéma et de l'audiovisuel au titre des préjudices résultant de l'exécution des missions qu'il a effectuées jusqu'à la date d'entrée en vigueur du présent article. Le Centre national du cinéma et de l'image animée est corrélativement substitué au conservateur des registres du cinéma et de l'audiovisuel dans les droits et biens qui garantissent cette responsabilité en application du chapitre IV du titre I<sup>er</sup> de la loi du 21 ventôse an VII et des textes qui ont modifié ou complété les dispositions qu'il comprend.

15 III. – Le présent article entre en vigueur trois mois après la date de publication de la présente loi.

**M. le président.** L'amendement n° 25, présenté par M. Mohamed Soilihi, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéa 15

Remplacer le mot :

publication

par le mot :

promulgation

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Avis favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 25.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 10, modifié.

*(L'article 10 est adopté.)*

## TITRE VII

### DISPOSITIONS RELATIVES AUX PROCÉDURES ADMINISTRATIVES

#### Article 11

1 I. – La loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques est ainsi modifiée :

2 1° L'article 54 est ainsi modifié :

3 a) Au cinquième alinéa, les mots : « , pris après avis d'une commission, » sont supprimés ;

4 a bis) (nouveau) Au sixième alinéa, les mots : « , pris après avis de la même commission, » sont supprimés ;

5 b) Les septième, huitième, neuvième et seizième alinéas sont supprimés.

6 2° (nouveau) Après l'article 10, il est inséré un article 10-1 ainsi rédigé :

7 « Art. 10-1. – Sous le strict respect des principes essentiels de la profession, et dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, l'avocat est autorisé à recourir à la sollicitation personnalisée par voie écrite et à la publicité.

8 « Toute prestation réalisée à la suite d'une telle sollicitation personnalisée fait l'objet d'une convention d'honoraire. » ;

9 3° (nouveau) L'article 66-4 est ainsi rédigé :

10 « Art. 66-4. – Les membres des professions autorisées, en vertu de l'article 54, à donner des consultations ou rédiger des actes en matière juridique à titre principal, peuvent être autorisés, dans les conditions fixées par leur réglementation, à procéder à des sollicitations personnalisées à ces fins, par voie écrite.

11 « Les membres des professions autorisées, en vertu du même article, à pratiquer les mêmes actes à titre accessoire, peuvent être autorisés, dans les conditions fixées par leur réglementation ou par décret en Conseil d'État, à procéder aux mêmes sollicitations personnalisées, à la condition que celles-ci soient accomplies à l'occasion d'une sollicitation effectuée par la même voie, relative à leur activité principale.

12 « Est puni des peines prévues à l'article L. 121-28 du code de la consommation le fait, sans être autorisé, en vertu de l'article 54, à donner des consultations ou rédiger des actes en matière juridique, de se livrer au démarchage à ces fins.

13 « Est puni des mêmes peines le fait, pour un membre d'une profession désignée aux premier et deuxième alinéas, de se livrer, par une voie autre qu'écrite, à une sollicitation personnalisée aux fins mentionnées aux mêmes alinéas.

14 « Toute publicité en vue de donner des consultations ou de rédiger des actes en matière juridique est subordonnée au respect de conditions fixées par le décret visé à l'article 66-6. »

15 II. – Les dispositions du 1° du I sont applicables aux demandes d'agrément dont la commission prévue à l'article 54 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 précitée est saisie à la date de publication de la présente loi.

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 20, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéas 6 à 14

Supprimer ces alinéas.

La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Cet amendement suscitera sans doute quelques discussions, qui vise à supprimer la réglementation générale relative au démarchage en matière juridique, lequel a déjà fait l'objet des dispositions adoptées dans le projet de loi relatif à la consommation, défendu par mon collègue Benoît Hamon, en application d'une directive européenne, laquelle ne concerne que les avocats.

Évidemment, cela soulève un certain nombre de questions eu égard à ce qu'on pourrait appeler un risque d'éclatement du droit.

**M. le président.** Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 5 est présenté par MM. Pillet et Portelli.

L'amendement n° 13 rectifié est présenté par MM. Mazars, Mézard, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

I. – Alinéa 11

Supprimer cet alinéa.

II. – Alinéa 12

Remplacer les mots :

au démarchage

par les mots :

à une sollicitation personnalisée

III. – Alinéa 13

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Est puni des mêmes peines, le fait, pour une personne exerçant une des activités non réglementées visées à l'article 60 ou pour un des organismes visés aux articles 61, 63, 64 et 65, de se livrer à une sollicitation personnalisée aux fins de pratiquer le droit à titre accessoire dans le cadre de l'agrément qui leur a été donné.

L'amendement n° 5 est assorti d'un sous-amendement n° 34, présenté par M. Mohamed Soilihi, au nom de la commission, et ainsi libellé :

Amendement n° 5

I. – Alinéas 4 à 7

Rédiger ainsi ces alinéas :

Après les mots :

le fait,

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

pour toute personne autre qu'un des membres d'une profession désignée au premier alinéa, de se livrer à une sollicitation personnalisée en vue de donner des consultations ou rédiger des actes en matière juridique.

I. – Alinéas 9 et 10

Remplacer ces alinéas par huit alinéas ainsi rédigés :

1° Remplacer les mots :

aux premier et deuxième alinéas

par les mots :

au premier alinéa

2° Remplacer les mots :

aux mêmes alinéas

par les mots :

au même alinéa

L'amendement n° 5 n'est pas soutenu, et le sous-amendement n° 34 n'a donc plus d'objet.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Je reprends l'amendement n° 5 en y intégrant le sous-amendement n° 34 de la commission, monsieur le président !

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un amendement n° 40, présenté par M. Mohamed Soilihi, au nom de la commission, ainsi libellé :

I. – Alinéa 11

Supprimer cet alinéa.

II. – Alinéa 12

Après les mots :

le fait,

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

pour toute personne autre qu'un des membres d'une profession désignée au premier alinéa, de se livrer à une sollicitation personnalisée en vue de donner des consultations ou rédiger des actes en matière juridique.

III. – Alinéa 13

1° Remplacer les mots :

aux premier et deuxième alinéas

par les mots :

au premier alinéa

2° Remplacer les mots :

aux mêmes alinéas

par les mots :

au même alinéa

Vous avez la parole pour le défendre, monsieur le rapporteur.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** À l'origine, les amendements identiques n° 5 et 13 rectifié avaient un triple objet : exprimer l'autorisation faite aux professionnels exerçant le droit à titre accessoire de procéder dans cette limite à des sollicitations personnalisées au même titre que les avocats ; remplacer le mot « démarchage » par les mots « sollicitation personnalisée » ; supprimer la répression pénale des démarchages abusifs par les avocats.

Ces amendements expriment les inquiétudes de la profession d'avocat face à la possibilité qui serait offerte à d'autres professionnels du droit, légalement autorisés à pratiquer cette activité, de se livrer au démarchage, comme eux et dans les mêmes conditions.

Leur portée, toutefois, est incertaine : en effet, si leurs auteurs entendent que l'autorisation faite aux avocats ou aux professeurs de droit de procéder à des sollicitations personnalisées soit conservée et qu'il soit interdit aux professions non réglementées et aux associations, syndicats ou organismes de se livrer à cette activité, ils ne disent rien des professions réglementées autorisées à faire du droit en vertu de l'article 59 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

En outre, ils diminuent le niveau de sanction des démarchages abusifs réalisés par les avocats : actuellement, ceux-ci encourent cumulativement des sanctions pénales et des sanctions ordinaires. Demain, pour les mêmes faits de démarchage abusif, ils n'encourraient plus qu'une sanction disciplinaire.

Par cet amendement, la commission des lois propose, d'une part, d'exclure expressément du champ de la sollicitation personnalisée les professions réglementées autorisées à faire du droit à titre accessoire, d'autre part, de rétablir la sanction pénale pour les avocats pour tout démarchage qu'ils effectueraient par une voie autre qu'écrite.

**M. le président.** L'amendement n° 13 rectifié n'est pas soutenu.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 20 ?

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Je souhaite rappeler les raisons pour lesquelles la commission s'est penchée sur la question du démarchage en matière juridique.

Le débat sur cette question importante a en effet été refermé aussi vite qu'il avait été ouvert, alors qu'il revenait légitimement aux commissions des lois des deux assemblées d'en connaître.

Un point fait consensus : il était nécessaire de revenir sur l'interdiction totale de démarchage en matière juridique, la Commission européenne ayant sommé la France, après un arrêt récent de la Cour de justice de l'Union européenne, d'y mettre un terme pour les avocats.

Finalement, le débat se limite à quelques questions. La première est concrète : est-il légitime qu'un expert-comptable qui démarche un client pour lui proposer de mettre en place des procédures conformes aux exigences comptables internationales encoure un an de prison s'il mentionne à cette occasion qu'il pourra aussi rédiger la partie des statuts de la société relative à ces plans comptables, alors même qu'il est autorisé par la loi à rédiger de tels documents juridiques ?

De la même manière, est-il légitime qu'un expert foncier ou un administrateur de biens qui démarche un client pour assurer la mise en vente d'un terrain encoure la même peine s'il mentionne qu'il est autorisé par la loi à rédiger la promesse de vente ?

L'effet de la réglementation adoptée dans le projet de loi relatif à la consommation est en effet de conférer aux seuls avocats un monopole en matière de démarchage juridique, en l'interdisant à tous les autres professionnels du droit, qui tiennent pourtant de la loi l'autorisation de donner des consultations ou de rédiger des actes juridiques.

Des arguments solides peuvent justifier le monopole ou l'invalider.

Ainsi, il est acquis que, contrairement à beaucoup d'autres professionnels du droit, les avocats sont tenus par une déontologie protectrice des intérêts des consommateurs de droit. En outre, leur compétence est garantie et ils présentent l'avantage d'exercer le droit à titre principal, alors que la plupart des autres professions, réglementées ou non, l'exercent seulement à titre accessoire.

En revanche, on peut objecter, d'une part, que d'autres professions sont réglementées et soumises à une déontologie exigeante – par exemple les experts-comptables, les experts fonciers ou les géomètres –, d'autre part, que certaines professions peuvent aussi exercer le droit à titre principal.

Tel est notamment le cas des professeurs de droit. Cette inégalité de traitement est-elle conforme à nos principes constitutionnels ainsi qu'aux exigences communautaires en matière de libre prestation de services ?

La deuxième question qui se pose est de savoir s'il n'est pas préférable de fixer dans la loi, plutôt que dans un décret, les conditions dans lesquelles le démarchage ou la sollicitation personnalisée peut s'effectuer. Pourquoi ne pas directement faire référence dans la loi aux principes essentiels de la profession ou à l'interdiction que le démarchage soit effectué par une voie autre qu'écrite ?

Enfin, la dernière question est de savoir s'il est légitime que le niveau de répression du démarchage abusif par les avocats soit abaissé. Actuellement, les avocats en infraction avec cette législation sont passibles d'une sanction pénale et d'une sanction disciplinaire. Demain, seule la sanction disciplinaire s'appliquera à eux, alors que toutes les autres professions seront justiciables d'un an d'emprisonnement.

Les avocats s'inquiètent donc que le monopole qui leur a été reconnu puisse être remis en cause. La place qu'occupe cette profession dans la pratique du droit et la protection du justiciable mérite qu'on entende ces inquiétudes. Celles-ci s'expriment d'ailleurs à travers les deux amendements identiques déposés par nos collègues sur cet article.

Il est sans doute regrettable que le Gouvernement n'ait à aucun moment consulté également, sur ce sujet, les autres professionnels du droit, ce qui aurait pu nous donner des indications.

L'essentiel, me semble-t-il, est que le débat soit ouvert. L'amendement du Gouvernement, qui vise à le refermer, me paraît donc devoir être rejeté.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission émet un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 40 ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Si le Gouvernement propose de supprimer les alinéas 6 à 14 de l'article 11, c'est parce que la commission va très au-delà de la directive Services, qui ne s'applique qu'aux avocats.

Je rappelle que la France a été condamnée parce que son droit n'était pas conforme à cette directive. C'est pourquoi mon collègue Benoît Hamon, ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, dans son projet de loi relatif à la consommation, a veillé à transcrire cette directive dans le droit français.

La commission souhaite étendre son champ à d'autres professions. Soit, mais j'attire votre attention sur les risques auxquels nous nous exposerions le cas échéant. S'il existe des professions réglementées, c'est parce que celles-ci exercent des missions d'intérêt public. Ces professions sont constamment mises en cause au niveau européen, mais c'est oublier que, pour ne citer qu'eux, les huissiers, les notaires, les commissaires-priseurs judiciaires pour la part de leur activité qui relève d'un service public, en tant qu'officiers ministériels, ont des obligations de service public.

Par conséquent, cette extension de la faculté de démarchage, telle que la propose la commission, nous paraît de nature à fragiliser ces professions que nous défendons en tant que telles. Pourquoi les défendons-nous ? Non pour défendre telle ou telle corporation, mais pour permettre à l'ensemble

de nos concitoyens d'avoir accès à un huissier, à un notaire, à un commissaire-priseur judiciaire pour leurs activités relevant d'un service public, avec les obligations qui y sont liées.

Nous tenons à ce maillage territorial, qui assure la pleine citoyenneté de tous les Français résidant sur le territoire national. Nous sommes très vigilants à cet égard. C'est d'ailleurs la Chancellerie qui autorise l'ouverture ou la fermeture des études.

L'extension à cette catégorie de professions est, à mon avis, porteuse de risques, alors que nous bataillons constamment pour que le statut d'officier ministériel ne soit pas remis en cause, ce qui aurait pour conséquence de jeter dans une concurrence générale, internationale, les études françaises. De toute façon, elle va très au-delà des obligations imposées par la directive Services.

C'est pourquoi j'attire votre attention sur ce point en insistant sur l'utilité de l'amendement du Gouvernement qui tend à la suppression de ces alinéas.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Hyst, pour explication de vote sur l'amendement n° 20.

**M. Jean-Jacques Hyst.** Vous avez raison, on peut regretter que cette question ait été traitée dans le projet de loi relatif à la consommation. Néanmoins, madame le garde des sceaux, vous avez bien indiqué que la directive concernait les avocats.

Vous le savez, je ne suis personnellement pas favorable à ce que le démarchage soit autorisé pour les avocats. Nous nous y sommes opposés un temps, mais la directive Services nous l'impose dorénavant.

Je comprends M. le rapporteur lorsqu'il avance l'argument selon lequel certaines professions qui exercent le droit à titre accessoire peuvent être autorisées à donner des consultations juridiques à titre accessoire. Cependant, en toute honnêteté, même si je vais décevoir mes collègues de la commission des lois – cela m'arrive parfois –, je pense qu'il est préférable de se cantonner aux avocats et ne pas rouvrir un débat.

Pour avoir participé à pratiquement toutes les discussions législatives sur les professions du chiffre et du droit, j'ai le sentiment que cette disposition risquerait de relancer un débat qui n'a pas lieu d'être. Qu'on donne simplement aux avocats la possibilité de démarcher! Comme j'étais d'accord avec l'amendement déposé par M. Pillet, mais pas avec le sous-amendement, ce qui fait que je ne peux plus soutenir l'ensemble du dispositif, je préfère m'en tenir à la position du Gouvernement qui évitera la réouverture du débat que j'évoquais.

Certes, il faut que l'on fasse quelque chose tout de suite. Vous avez choisi de le faire au travers du projet de loi relatif à la consommation, tant pis! Mais ne revenons pas dessus au risque de créer des difficultés inutiles.

Pour ma part, je considère qu'un expert-comptable peut faire de la publicité, si ses règles déontologiques le permettent, mais pas en ce qui concerne ses activités juridiques. Il en va de même pour les experts-géomètres ou les experts fonciers. En revanche, si on leur permet de faire du démarchage sous prétexte qu'ils font du droit de manière accessoire, on va créer des confusions. (*M. René Garrec opine.*) Je préfère donc m'en tenir à ce qui permet aux avocats, dans des conditions précises, d'adresser des sollicitations...

**M. René Garrec.** ... écrites.

**M. Jean-Jacques Hyst.** À cet égard, je tiens à dire que je préférerais cette rédaction au terme « démarchage ».

**M. René Garrec.** C'est plus élégant!

**M. Jean-Jacques Hyst.** L'amendement émanant du rapporteur, je ne sais pas si on peut reprendre l'expression.

En tout état de cause, pour ne pas risquer de compliquer la situation en étendant ce droit à d'autres professions, je préfère voter l'amendement n° 20 du Gouvernement.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Je précise, pour vous rassurer, monsieur Hyst, que l'expression « sollicitation », qui est effectivement préférable au terme « démarchage », est reprise dans le texte définitif que je propose, à savoir l'amendement n° 40, lequel est constitué par l'amendement de M. Pillet auquel j'ai ajouté le volet pénal pour les avocats qui feraient du démarchage abusif. Il devrait donc vous satisfaire.

**M. le président.** L'expression « sollicitation personnalisée » est bien reprise dans le texte de l'amendement n° 40.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** C'est simplement l'alinéa 11, lequel posait problème, qui est supprimé.

**M. le président.** La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je précise que, dans le décret d'application de la disposition introduite dans le projet de loi relatif à la consommation, qui est en cours de concertation et qui sera soumis au Conseil d'État, nous avons bien prévu d'inscrire « sollicitation personnalisée ».

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 20.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, les amendements n°s 40 et 33 n'ont plus d'objet.

Toutefois, pour la clarté des débats, je rappelle que l'amendement n° 33, présenté par M. Mohamed Soilihi, au nom de la commission, était ainsi libellé :

Après l'alinéa 14

Insérer trois alinéas ainsi rédigés :

4° L'article 81 est ainsi modifié :

a) Au deuxième alinéa du I, après la référence : « articles 2, » est insérée la référence : « 10-1, » ;

b) Au deuxième alinéa du II, après les références : « articles 1<sup>er</sup> (III), 2, » est insérée la référence : « 10-1, ».

Je mets aux voix l'article 11, modifié.

*(L'article 11 est adopté.)*

## **Article 12** *(Non modifié)*

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance les mesures, relevant du domaine de la loi, nécessaires pour fusionner la commission d'inscription et de discipline des administrateurs judiciaires et la commission d'inscription et de discipline des mandataires judiciaires, prévues respectivement aux articles L. 811-2 et L. 812-2 du code de commerce. – *(Adopté.)*

**Article 13**  
(*Non modifié*)

- ① I. – L'article 104 de la loi n° 2004–809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et les articles 4, 5 et 6 de la loi n° 2009–1291 du 26 octobre 2009 relative aux transferts aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers sont abrogés.
- ② II. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance les mesures, relevant du domaine de la loi, nécessaires pour fusionner la commission compétente pour l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire aux militaires de la gendarmerie nationale et la commission compétente pour l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire du corps d'encadrement et d'application de la police nationale, prévues respectivement aux 2° et 4° de l'article 16 du code de procédure pénale. – (*Adopté.*)

**Articles additionnels après l'article 13**

**M. le président.** L'amendement n° 2, présenté par M. Godefroy, est ainsi libellé :

Après l'article 13

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 80 du code civil est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est supprimé ;

2° À la première phrase du deuxième alinéa, les mots : « les vingt-quatre heures » sont remplacés par les mots : « le plus bref délai » ;

3° Le dernier alinéa est supprimé.

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 3, présenté par M. Godefroy, est ainsi libellé :

Après l'article 13

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 84 du code civil est ainsi rédigé :

« *Art. 84.* – En cas de décès dans un établissement pénitentiaire, le directeur en donne avis dans le plus bref délai à l'officier de l'état civil qui rédige l'acte de décès. »

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 4, présenté par Mme Lipietz, est ainsi libellé :

Après l'article 13

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'avant-dernier alinéa de l'article 19 de la loi n° 2000–321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque les délais ou les voies de recours n'ont pas été notifiés au destinataire d'une décision individuelle, la formation d'un recours contentieux irrecevable ou porté devant une juridiction incompétente proroge le

délai de recours devant les juridictions administratives jusqu'à la notification des délais et voies de recours exacts par l'autorité administrative ou par la juridiction. »

La parole est à Mme Héléne Lipietz.

**Mme Héléne Lipietz.** Cet amendement vise à compléter la loi n° 2000–321 du 12 avril 2000, laquelle avait pour objet d'imposer aux administrations l'obligation d'indiquer dans toutes les décisions qu'elles notifiaient aux administrés les voies et les délais de recours dont ils disposaient pour les contester. Pendant plusieurs années, et notamment dans un arrêt de 2002, le Conseil d'État a considéré que, lorsque tel n'était pas le cas, l'administré avait la possibilité de déposer un recours hors délai ou de changer de juridiction s'il s'était trompé.

Dans une décision en date du 11 décembre 2013, le Conseil d'État a opéré un revirement de jurisprudence. À l'origine de cette décision, se trouve la mésaventure arrivée à un justiciable qui n'avait pas accompagné d'un timbre fiscal son recours, lequel a donc été déclaré irrecevable. Il a attendu pour le redéposer avec un timbre fiscal que soit expiré le délai de deux mois, car la décision administrative qui lui faisait grief ne précisait pas qu'il n'avait que deux mois pour l'attaquer.

Aussi, je ne m'explique pas pourquoi le Conseil d'État, dans un considérant de principe, a expliqué qu'à partir du moment où l'administré n'avait pas attaqué la décision une seconde fois dans le délai de deux mois à compter de la date d'enregistrement du premier recours, il était forcé et ne pouvait plus rien faire.

Il est important de constater que nous sommes en présence d'un arrêt de principe qui n'évoque nullement les timbres fiscaux, qui, de toute façon, n'existent plus. Si tel n'était pas le cas, il ne serait pas publié au recueil Lebon. Si le Conseil d'État a choisi de le faire, c'est bien qu'il considère cette décision comme fondamentale.

Mon amendement a donc pour objet de faire contrepoids à cet arrêt en rappelant que, si l'administration n'a pas notifié noir sur blanc les voies et les délais de recours, ces derniers courent à compter du moment où le requérant a bien saisi la bonne juridiction.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Cet amendement vise à inverser un revirement récent de jurisprudence du Conseil d'État sur la possibilité de maintenir ouverts les délais de recours contre une décision dont la notification faite au requérant n'a pas indiqué les délais ou les voies de recours. Depuis 2002, la Haute Juridiction estimait que même si l'intéressé avait exercé un premier recours, rejeté, il pouvait engager un second recours sans être tenu par aucun délai.

Un arrêt de 2013 vient de remettre partiellement en cause cette jurisprudence en jugeant tardif un second recours intervenu plus de deux mois après le précédent.

Le revirement étant récent, on n'en connaît pas encore bien la portée. En effet, habituellement, cette jurisprudence s'appliquait à des cas pour lesquels le justiciable avait saisi en premier lieu une juridiction incompétente. Le temps que celle-ci déclare son incompétence, il aurait été à craindre que le justiciable ne soit forcé si on lui opposait le délai habituel de deux mois à compter du recours devant son premier juge.

Or, dans le cas précité, le justiciable avait saisi la bonne juridiction, mais il n'avait pas satisfait au droit de timbre de trente-cinq euros, ce qui avait conduit au rejet de sa requête. La seconde requête qu'il avait déposée a alors été rejetée, car jugée tardive. Dans ce cas très précis, il n'est pas forcément abusif de considérer qu'en saisissant le bon juge l'administré avait prouvé qu'il avait conscience de son droit au recours et qu'il avait exercé celui-ci dans le bon délai. La théorie de la connaissance acquise pouvait jouer par exception.

Le revirement de jurisprudence a-t-il une portée générale ou concerne-t-il ce cas d'espèce ? Il semble donc préférable de solliciter sur ce point l'avis du Gouvernement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Selon le Gouvernement, il s'agit effectivement d'un cas d'espèce.

J'entends bien la préoccupation exprimée par Mme Lipietz de permettre à un justiciable de bénéficier d'un recours. Néanmoins, je rappelle qu'il s'agit en l'occurrence du deuxième recours. Or il y a un moment où le droit doit trancher. Il faudrait peut-être revoir ensemble cette décision du Conseil d'État, mais, pour nous, il ne s'agit pas d'un revirement de jurisprudence, ou du moins ce n'est pas ainsi que nous l'avons lue. Il s'agirait plutôt d'une précision.

Je sais à quel point il peut être douloureux de se trouver débouté. Les décisions de justice, par nature, provoquent souvent plus de mécontentement que de satisfaction : d'une manière générale, une décision de justice a pour objet de trancher un litige, elle fait donc au moins un mécontent, mais, la plupart du temps, il y en a deux !

La raison d'être du droit est de donner la meilleure solution possible à un litige, c'est pourquoi des procédures d'appel et de cassation existent. Cependant, il faut admettre, à un moment donné, qu'une décision définitive intervienne, contre laquelle il n'existe pas de recours.

Je comprends votre préoccupation, madame la sénatrice. Dans un premier mouvement, on peut être tenté d'admettre que, dans les petits litiges notamment, les justiciables puissent répéter le même recours. Il me semble cependant qu'il faut distinguer entre les problèmes posés par la méconnaissance des délais de recours et ceux qui touchent au fond des litiges. L'insatisfaction provoquée par un jugement rendu sur le fond ne peut justifier qu'un requérant saisisse à plusieurs reprises la justice de la même question.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** La parole est à Mme Hélène Lipietz, pour explication de vote.

**Mme Hélène Lipietz.** Mon amendement ne vise pas à permettre des recours répétitifs. Selon la loi du 12 avril 2000, on ne peut pas opposer à un requérant sa méconnaissance des délais de recours si l'administration ne les lui a pas préalablement notifiés. Si les délais sont notifiés, il n'y a pas de problème : le justiciable dispose d'un délai de deux mois pour intenter son recours.

Dans le cas qui nous intéresse, le Conseil d'État n'a pas rendu une décision d'espèce, mais bien une décision de principe, puisqu'elle sera publiée au recueil Lebon.

Selon cet arrêt, il importe peu que l'administration n'ait pas correctement informé le requérant, contrairement à la volonté expresse du législateur. À l'avenir, les requérants qui se tromperont de juridiction et verront leur requête rejetée

– on ne leur opposera plus le défaut de timbre fiscal, puisque cette obligation a été supprimée – ne pourront plus présenter de recours devant la bonne juridiction. En effet, ils seront forclos, puisque le délai de recours administratif de deux mois courra à compter de la date du dépôt du premier recours infructueux.

Pour conclure, je vous demande de lire attentivement les deux passages que j'ai soulignés dans l'objet de mon amendement. Tout y est dit. J'ajoute que je ne vous ai pas exposé une interprétation personnelle de cet arrêt, car vous la trouverez également sous la plume des auteurs de *L'actualité juridique-Droit administratif* et de *La semaine juridique*.

Franchement, je ne souhaiterais pas qu'un requérant qui aurait saisi à tort le conseil des prud'hommes ne puisse plus saisir ensuite le tribunal administratif parce que nous n'aurons pas suffisamment précisé notre pensée aujourd'hui !

**M. le président.** La parole est à M. René Garrec, pour explication de vote.

**M. René Garrec.** Je ne comprends rien à ces explications...

**M. Jean-Jacques Hyest.** Même un conseiller d'État n'y comprend rien !

**M. René Garrec.** Si un recours est intenté, il est évident que son auteur était informé de la décision de l'administration. Il peut ne pas avoir été suffisamment informé des délais de recours, mais c'est une autre question. À mon avis, cette décision du Conseil d'État apporte une clarification favorable aux requérants.

Je ne suis absolument pas d'accord avec vous, ma chère collègue, mais je ne suis pas avocat... et cela se voit ! Quoi qu'il en soit, je pense que le Conseil d'État a raison.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Le Conseil d'État a toujours raison, par définition !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 4.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

#### **Article 14** **(Supprimé)**

#### **Article additionnel après l'article 14**

**M. le président.** L'amendement n° 19, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Après l'article 14

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après les mots : « doivent faire l'objet d'une signalétique », la fin du deuxième alinéa de l'article 32 de la loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs est ainsi rédigée : « destinée à en limiter la mise à disposition à certaines catégories de mineurs, en fonction de leur âge. Lorsque le document contient un logiciel de loisir au sens du II de l'article 220 *terdecies* du code général des impôts, chaque unité de son conditionnement doit faire l'objet d'une signalétique précisant le risque contenu dans le document. Les caractéristiques de la signalétique apposée sur les documents visés au premier alinéa sont homologuées par l'autorité administrative par décision implicite d'acceptation. »

La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira**, *garde des sceaux*. Cet amendement concerne la signalétique apposée sur les jeux vidéo – que je pratique assez peu – et sur les DVD – je ne sais pas non plus sur quel bouton appuyer,...

**Mme Esther Benbassa**. C'est dommage!

**Mme Christiane Taubira**, *garde des sceaux*. ... mais le sujet est sérieux, puisqu'il s'agit de la protection des mineurs.

L'amendement du Gouvernement vise donc un double objectif: mettre en place un régime de décision implicite d'acceptation et distinguer la signalétique selon les supports.

**M. le président**. Quel est l'avis de la commission?

**M. Thani Mohamed Soilihi**, *rapporteur*. Cet amendement vise, d'une part, à modifier les conditions de la signalétique, en distinguant notamment la signalétique appliquée aux DVD et Blu-ray et celle qui est appliquée aux jeux vidéo. Il tend, d'autre part, à instaurer le principe de la décision implicite d'acceptation de l'autorité administrative pour l'homologation des caractéristiques de la signalétique apposée sur les documents concernés.

Le caractère nouveau des dispositions présentées par le Gouvernement et le dépôt tardif de cet amendement n'ont pas permis à la commission des lois d'expertiser les mesures proposées et de juger de leur éventuel bien-fondé.

Par ailleurs, il me semble que l'instauration du principe de la décision implicite d'acceptation pour l'homologation des caractéristiques de la signalétique pourrait relever du champ d'application de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, tel que modifié par la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens: ce dernier dispose en effet que la liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation est publiée sur un site internet relevant du Premier ministre.

Pour l'ensemble de ces raisons, j'émet un avis défavorable au nom de la commission des lois.

**M. le président**. Je mets aux voix l'amendement n° 19.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

## TITRE VIII

### DISPOSITIONS FINALES

#### Article 15

Le II de l'article 2 est applicable en Polynésie française et à Wallis et Futuna. L'article 8 est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis et Futuna.

**M. le président**. L'amendement n° 38, présenté par M. Mohamed Soilihi, au nom de la commission, est ainsi libellé:

1° Première phrase

Remplacer les mots:

de l'article

par les mots:

des articles 1<sup>er</sup> et

2° Après la première phrase

Insérer une phrase ainsi rédigée:

L'article 7 est applicable aux îles Wallis et Futuna.

3° Remplacer les mots (deux occurrences):

à Wallis et Futuna

par les mots:

aux îles Wallis et Futuna

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Thani Mohamed Soilihi**, *rapporteur*. Il s'agit d'un amendement rédactionnel, monsieur le président.

**M. le président**. Quel est l'avis du Gouvernement?

**Mme Christiane Taubira**, *garde des sceaux*. Favorable.

**M. le président**. Je mets aux voix l'amendement n° 38.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président**. Je mets aux voix l'article 15, modifié.

*(L'article 15 est adopté.)*

#### Article 16

① I. – Les ordonnances prévues par la présente loi doivent être prises dans un délai de:

② 1° Six mois à compter de la publication de la présente loi en ce qui concerne les 1°, 3°, 4°, *b* du 5° et 6° du III de l'article 9 ainsi que le II de l'article 13;

③ 2° Huit mois en ce qui concerne le 2° du III de l'article 9 ainsi que les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 12;

④ 3° Douze mois en ce qui concerne le *a* du 5° du III de l'article 9 et l'article 7;

⑤ 4° *(Supprimé)*.

⑥ II. – Pour chaque ordonnance, un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de:

⑦ 1° Deux mois à compter de sa publication en ce qui concerne le III de l'article 9, le II de l'article 13 ainsi que l'article 12;

⑧ 2° *(Supprimé)*

⑨ 3° Six mois à compter de sa publication en ce qui concerne les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 7.

**M. le président**. L'amendement n° 26 rectifié, présenté par M. Mohamed Soilihi, au nom de la commission, est ainsi libellé:

I. – Alinéa 3

Remplacer les mots:

ainsi que les articles 1<sup>er</sup>, 2 et

par les mots:

, le I des articles 1<sup>er</sup> et 2 ainsi que l'article

II. – Alinéa 4

Supprimer les mots:

et l'article 7

III.- Alinéa 9

Remplacer les mots:

les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 7

par les mots:

le I des articles 1<sup>er</sup> et 2

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de coordination, monsieur le président.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 26 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 16, modifié.

*(L'article 16 est adopté.)*

**M. le président.** Personne ne demande la parole?...  
Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi dans le texte de la commission, modifié.

*(Le projet de loi est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je manquerais à tous mes devoirs si je ne remerciais pas, de manière succincte, mais avec conviction, tous ceux qui ont participé à ce débat, mardi et aujourd'hui.

Je tiens à vous remercier tout particulièrement, madame la ministre, car notre débat a été riche, à certains moments passionné, mais nous sommes là pour nous écouter, nous expliquer et dialoguer. L'examen de ce projet de loi n'a été qu'une étape dans notre dialogue, soyez assurée qu'il y en aura beaucoup d'autres et que nous y participerons toujours avec un grand plaisir !

Enfin, je n'oublie pas notre rapporteur, Me Thani Mohamed Soilihi, qui a fait preuve d'une capacité de travail considérable, vu le nombre de sujets abordés par ce projet de loi. Il ne s'est jamais départi de son sens de l'écoute, de sa maîtrise, de son calme ni de ses qualités de juriste auxquelles je tiens à rendre hommage.

**M. le président.** La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je tiens à vous remercier très brièvement, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, du travail que nous avons effectué ensemble.

Je remercie bien entendu M. le rapporteur ainsi que M. le président de la commission des lois et tous les membres de la commission de la qualité du travail accompli, parfois pointilleux, souvent méticuleux, voire contrariant (*Sourires.*), mais c'est la grandeur et l'honneur de la démocratie que les parlementaires puissent ainsi enrichir les textes qui leur sont présentés. Je me réjouis que ce projet de loi, d'apparence technique et peut-être même rébarbative, ait pu faire l'objet de débats de cette qualité. Je remercie donc chacun d'entre vous de sa contribution à nos travaux.

Enfin, au nom du Gouvernement, je vous remercie d'avoir adopté ce projet de loi.

10

## NOMINATION DE MEMBRES D'UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

**M. le président.** Je rappelle que la commission des affaires étrangères a proposé quatre candidatures pour le Conseil national du développement et de la solidarité internationale.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du règlement.

En conséquence, ces candidatures sont ratifiées et je proclame MM. Jean-Claude Peyronnet et Christian Cambon comme membres titulaires ainsi que MM. Jacques Berthou et André Trillard comme membres suppléants du Conseil national du développement et de la solidarité internationale.

11

## SAISINES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**M. le président.** M. le président du Conseil constitutionnel a informé le Sénat que le Conseil constitutionnel a été saisi, le 23 janvier 2014 :

– en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, par plus de soixante députés, de la loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen ;

– en application de l'article 61, alinéa 1, de la Constitution, par le Premier ministre, de la loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.

Le texte des saisines du Conseil constitutionnel est disponible au bureau de la distribution.

Acte est donné de cette communication.

12

## DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**M. le président.** M. le président du Conseil constitutionnel a communiqué au Sénat, par courriers en date du 23 janvier 2014, le texte de deux décisions du Conseil constitutionnel qui concernent la conformité à la Constitution :

– de la loi relative aux modalités de mise en œuvre des conventions conclues entre les organismes d'assurance maladie complémentaire et les professionnels, établissements et services de santé ;

– de la loi relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Acte est donné de ces communications.

13

**ORDRE DU JOUR**

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au lundi 27 janvier 2014, à seize heures et le soir :

Deuxième lecture du projet de loi relatif à la consommation (n° 244, 2013–2014) ;

Rapport de MM. Martial Bourquin et Alain Fauconnier, fait au nom de la commission des affaires économiques (n° 282, 2013–2014)

Avis de Mme Nicole Bonnefoy, fait au nom de la commission des lois (n° 300, 2013–2014)

Texte de la commission (n° 283, 2013–2014)

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-neuf heures quarante.)*

*Le Directeur du Compte rendu intégral*

FRANÇOISE WIART

# ANNEXE AU PROCES VERBAL

## de la séance du

### jeudi 23 janvier 2014

#### SCRUTIN n° 123

*sur l'amendement n° 39, présenté par le Gouvernement, tendant à rétablir l'article 3 du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures*

Nombre de votants ..... 347  
 Suffrages exprimés ..... 347  
 Pour ..... 1  
 Contre ..... 346

Le Sénat n'a pas adopté

#### ANALYSE DU SCRUTIN

##### GRUPE UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (131) :

*Contre* : 131

##### GRUPE SOCIALISTE ET APPARENTÉS (127) :

*Pour* : 1 M. Gilbert Roger  
*Contre* : 126

##### GRUPE UNION DES DÉMOCRATES ET INDÉPENDANTS - UC (32) :

*Contre* : 32

##### GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (20) :

*Contre* : 20

##### GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (19) :

*Contre* : 19

##### GRUPE ÉCOLOGISTE (12) :

*Contre* : 12

##### RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (6) :

*Contre* : 6

#### A voté pour :

Gilbert Roger.

#### Ont voté contre :

Philippe Adnot  
 Leïla Aïchi  
 Nicolas Alfonsi  
 Jacqueline Alquier  
 Jean-Paul Amoudry

Michèle André  
 Pierre André  
 Serge Andreoni  
 Kalliopi Ango Ela  
 Maurice Antiste

Jean-Étienne  
 Antoinette  
 Alain Anziani  
 Aline Archimbaud  
 Jean Arthuis

Éliane Assassi  
 David Assouline  
 Bertrand Auban  
 Dominique Bailly  
 Gérard Bailly  
 Gilbert Barbier  
 Philippe Bas  
 Delphine Bataille  
 Jean-Michel Baylet  
 Marie-France Beaufile  
 René Beaumont  
 Christophe Béchu  
 Michel Bécot  
 Jean-Pierre Bel  
 Claude Belot  
 Esther Benbassa  
 Claude Bérît-Débat  
 Pierre Bernard-  
 Reymond  
 Michel Berson  
 Jacques Berthou  
 Alain Bertrand  
 Jean Besson  
 Joël Billard  
 Michel Billout  
 Jean Bizet  
 Marie-Christine  
 Blandin  
 Maryvonne Blondin  
 Jean-Marie Bockel  
 Éric Bocquet  
 Nicole Bonnefoy  
 Françoise Boog  
 Pierre Bordier  
 Yannick Botrel  
 Natacha Bouchart  
 Corinne Bouchoux  
 Joël Bourdin  
 Christian Bourquin  
 Martial Bourquin  
 Bernadette Bourzai  
 Michel Boutant  
 Jean Boyer  
 Marie-Thérèse  
 Bruguière  
 François-Noël Buffet  
 Jean-Pierre Caffet  
 François Calvet  
 Pierre Camani  
 Christian Cambon  
 Claire-Lise Campion  
 Jean-Pierre Cantegrit  
 Vincent Capo-  
 Canellas  
 Jean-Noël Cardoux  
 Jean-Claude Carle  
 Jean-Louis Carrère  
 Françoise Cartron  
 Luc Carvounas  
 Caroline Cayeux  
 Bernard Cazeau

Gérard César  
 Pierre Charon  
 Yves Chastan  
 Alain Chatillon  
 Jean-Pierre Chauveau  
 Jean-Pierre  
 Chevènement  
 Jacques Chiron  
 Karine Claireaux  
 Marcel-Pierre Cléach  
 Laurence Cohen  
 Christian Cointat  
 Yvon Collin  
 Gérard Collomb  
 Pierre-Yves Collombat  
 Jacques Cornano  
 Gérard Cornu  
 Raymond Couderc  
 Roland Courteau  
 Jean-Patrick Courtois  
 Cécile Cukierman  
 Philippe Dallier  
 Ronan Dantec  
 Philippe Darniche  
 Serge Dassault  
 Yves Daudigny  
 Marc Daunis  
 Annie David  
 Henri de Raincourt  
 Isabelle Debré  
 Robert del Picchia  
 Vincent Delahaye  
 Francis Delattre  
 Michel Delebarre  
 Jean-Pierre Demerliat  
 Michelle Demessine  
 Christiane Demontès  
 Marcel Deneux  
 Gérard Dériot  
 Catherine Deroche  
 Marie-Hélène Des  
 Esgaulx  
 Jean Desessard  
 Félix Desplan  
 Yves Détraigne  
 Évelyne Didier  
 Claude Dilain  
 Muguette Dini  
 Éric Doligé  
 Claude Domeizel  
 Philippe Dominati  
 Michel Doublet  
 Daniel Dubois  
 Marie-Annick  
 Duchêne  
 Alain Dufaut  
 André Dulait  
 Ambroise Dupont  
 Jean-Léonce Dupont  
 Josette Durrieu  
 Louis Duvernois

Vincent Eblé  
 Anne Emery-Dumas  
 Jean-Paul Emorine  
 Philippe Esnol  
 Frédérique Espagnac  
 Hubert Falco  
 Jacqueline Farreyrol  
 Alain Fauconnier  
 Christian Favier  
 Françoise Férat  
 André Ferrand  
 Jean-Luc Fichet  
 Jean-Jacques Filleul  
 Guy Fischer  
 Gaston Flosse  
 Michel Fontaine  
 François Fortassin  
 Thierry Foucaud  
 Alain Fouché  
 Bernard Fournier  
 Jean-Paul Fournier  
 Christophe-André  
 Frassa  
 Jean-Claude Frécon  
 Pierre Frogier  
 Yann Gaillard  
 Marie-Françoise  
 Gaouyer  
 René Garrec  
 Joëlle Garriaud-  
 Maylam  
 André Gattolin  
 Jean-Claude Gaudin  
 Jacques Gautier  
 Patrice Gérald  
 Catherine Génisson  
 Jean Germain  
 Samia Ghali  
 Bruno Gilles  
 Dominique Gillot  
 Jacques Gillot  
 Colette Giudicelli  
 Jean-Pierre Godefroy  
 Brigitte Gonther-  
 Maurin  
 Gaëtan Gorce  
 Nathalie Goulet  
 Jacqueline Gourault  
 Alain Gournac  
 Sylvie Goy-Chavent  
 Francis Grignon  
 François Grosdidier  
 Charles Guené  
 Jean-Noël Guérini  
 Joël Guerriau  
 Didier Guillaume  
 Claude Haut  
 Pierre Hérisson  
 Edmond Hervé  
 Odette Herviaux  
 Michel Houel

Alain Houpert	Daniel Laurent	Philippe Marini	Renée Nicoux	Jean-Pierre Raffarin	Catherine Tasca
Robert Hue	Françoise Laurent-	Hervé Marseille	Isabelle Pasquet	Marcel Rainaud	Michel Teston
Jean-François	Perrigot	Pierre Martin	Jean-Marc Pastor	Daniel Raoul	René Teulade
Humbert	Gérard Le Cam	Jean Louis Masson	Georges Patient	François Rebsamen	Jean-Marc Todeschini
Christiane Hummel	Jean-René Lecerf	Hélène Masson-Maret	François Patriat	André Reichardt	André Trillard
Benoît Huré	Jean-Yves Leconte	Hervé Maurey	Philippe Paul	Daniel Reiner	Catherine Troendle
Jean-François Husson	Antoine Lefèvre	Jean-François Mayet	Daniel Percheron	Jean-Claude Requier	Robert Tropeano
Jean-Jacques Hyest	Jacques Legendre	Stéphane Mazars	Jean-Claude	Bruno Retailleau	François Trucy
Pierre Jarlier	Dominique de Legge	Rachel Mazuir	Peyronnet	Charles Revet	Richard Tuhejava
Claude Jeannerot	Jean-Pierre Leleux	Colette Mélot	Jackie Pierre	Alain Richard	Alex Türk
Sophie Joissains	Jacky Le Menn	Jean-Claude Merceron	François Pillet	Roland Ries	André Vairetto
Chantal Jouanno	Jean-Claude Lenoir	Michel Mercier	Xavier Pintat	Gérard Roche	Raymond Vall
Philippe Kaltenbach	Claudine Lepage	Michelle Meunier	Louis Pinton	Yves Rome	André Vallini
Christiane	Jean-Claude Leroy	Jacques Mézard	Bernard Piras	Laurence Rossignol	René Vandierendonck
Kammermann	Philippe Leroy	Danielle Michel	Jean-Vincent Placé	Bernard Saugey	Jean-Marie
Roger Karoutchi	Michel Le Scouarnec	Jean-Pierre Michel	Jean-Pierre Plancade	René-Paul Savary	Vanlerenberghe
Fabienne Keller	Valérie Létard	Alain Milon	Hervé Poher	Michel Savin	Yannick Vaugrenard
Ronan Kerdraon	Marie-Noëlle	Gérard Miquel	Rémy Pointereau	Patricia Schillinger	François Vendasi
Bariza Khiari	Lienemann	Jean-Jacques Mirassou	Christian Poncelet	Mireille Schurch	Hilarion Vendegou
Virginie Klès	Hélène Lipietz	Thani Mohamed	Ladislav Poniatski	Bruno Sido	Paul Vergès
Yves Krattinger	Gérard Longuet	Soilihi	Hugues Portelli	Esther Sittler	Michel Vergoz
Georges Labazée	Jeanny Lorgeoux	Aymeri de	Roland Povinelli	Abdourahamane	Jean-Pierre Vial
Joël Labbé	Jean-Jacques Lozach	Montesquiou	Yves Pozzo di Borgo	Soilihi	Maurice Vincent
Françoise Laborde	Roland du Luart	Albéric de Montgolfier	Sophie Primas	Jean-Pierre Sueur	Dominique Watrin
Marc Laménie	Roger Madec	Catherine Morin-	Gisèle Printz	Simon Sutour	Richard Yung
Élisabeth Lamure	Philippe Madrelle	Desailly	Catherine Procaccia	Henri Tandonnet	François Zocchetto
Gérard Larcher	Jacques-Bernard	Philippe Nachbar			
Serge Larcher	Magner	Christian Namy			
Jean-Jacques Lasserre	Michel Magras	Robert Navarro			
Robert Laufoaulu	François Marc	Louis Nègre			
Pierre Laurent	Didier Marie	Alain Néri			

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.









## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
<b>03</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>203,70</b>
<b>33</b>	Questions..... 1 an	<b>150,80</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
<b>05</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>183,10</b>
<b>35</b>	Questions..... 1 an	<b>109,40</b>
<b>85</b>	Table compte rendu..... 1 an	<b>38,70</b>

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 17 décembre 2013 publié au *Journal officiel* du 19 décembre 2013

---

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

---

**Prix du numéro : 3,80 €**