

**MARDI 3 NOVEMBRE 2015**

**Indépendance et impartialité des magistrats et justice  
du XXI<sup>e</sup> siècle (*Procédure accélérée*)**

**Questions d'actualité**

## SOMMAIRE

DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR .....	1
CMP ( <i>Demandes de constitution</i> ) .....	1
ACCORD EN CMP .....	1
ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE .....	1
DÉPÔT DE RAPPORT .....	1
QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ ( <i>Renvoi</i> ) .....	1
RENOI POUR AVIS .....	1
MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE .....	1
INDÉPENDANCE ET IMPARTIALITÉ DES MAGISTRATS ET JUSTICE DU XXI <sup>E</sup> SIÈCLE ( <i>Procédure accélérée</i> ) .....	1
<i>Discussion générale commune</i> .....	2
Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice .....	2
M. François Pillet, rapporteur de la commission des lois pour le projet de loi organique .....	3
M. Yves Détraigne, rapporteur de la commission des lois pour le projet de loi .....	3
Mme Cécile Cukierman .....	4
M. Jean-Pierre Sueur .....	4
Mme Esther Benbassa .....	5
M. David Rachline .....	5
QUESTIONS D'ACTUALITÉ.....	6
<i>Conséquences de la suppression de la demi-part des veuves (I)</i> .....	6
M. Thierry Foucaud .....	6
M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget .....	6
<i>Conséquences de la suppression de la demi-part des veuves (II)</i> .....	7
M. François Patriat .....	7
M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget .....	7
<i>Concessions hydroélectriques</i> .....	7
M. Jean-Jacques Lasserre .....	7
Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État .....	7
<i>Réforme de la dotation globale de fonctionnement</i> .....	7
M. Alain Marc .....	7
M. Manuel Valls, Premier ministre .....	7
<i>Moteurs à hydrogène</i> .....	8
M. François Fortassin .....	8
M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur .....	8
<i>Pollution de l'air</i> .....	8
Mme Leila Aïchi .....	8
Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État .....	8
<i>Très haut débit</i> .....	8
M. Yves Rome .....	8

Mme Martine Pinville, secrétaire d'État chargée du commerce	8
<b>Réfugiés</b>	<b>9</b>
Mme Agnès Canayer	9
M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur	9
<b>Air Cocaïne</b>	<b>9</b>
M. François-Noël Buffet	9
Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice	9
<b>Prêt à taux zéro</b>	<b>9</b>
Mme Evelyne Yonnet	9
Mme Sylvia Pinel, ministre du logement	9
<b>DÉPÔT D'UN DOCUMENT</b> .....	<b>10</b>
<b>INDÉPENDANCE ET IMPARTIALITÉ DES MAGISTRATS ET JUSTICE DU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE</b> <b>(Procédure accélérée – Suite)</b> .....	<b>10</b>
<b>Discussion générale commune (Suite)</b>	<b>10</b>
M. Jacques Mézard	10
M. Michel Mercier	10
M. André Reichardt	11
Mme Nathalie Goulet	11
M. Thani Mohamed Soilihi	12
M. Pierre-Yves Collombat	12
Mme Pascale Gruny	12
M. Jacques Bigot	13
M. Christophe-André Frassa	13
M. Alain Richard	14
Mme Christiane Taubira, garde des sceaux	14
<b>Discussion des articles du projet de loi organique</b>	<b>15</b>
ARTICLE 2	15
ARTICLE 4	15
ARTICLE 5	15
ARTICLE 6	17
Mme Cécile Cukierman	17
ARTICLES ADDITIONNELS	17
ARTICLE 7	20
ARTICLE ADDITIONNEL	20
ARTICLE 9	21
ARTICLES ADDITIONNELS	22
ARTICLE 10	22
ARTICLE ADDITIONNEL	22
ARTICLE 14	23
ARTICLE 16	24
ARTICLE 19	25

ARTICLE 20	25
ARTICLE 21	25
ARTICLES ADDITIONNELS	27
ARTICLE 22	28
ARTICLE 25	29
ARTICLE 25 BIS	29
ARTICLE 26	29
<b>ORDRE DU JOUR DU MERCREDI 4 NOVEMBRE 2015 .....</b>	<b>30</b>

## SÉANCE du mardi 3 novembre 2015

17<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2015-2016

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PIERRE CAFFET,  
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :  
M. FRANÇOIS FORTASSIN, M. JEAN-PIERRE LELEUX.

*La séance est ouverte à 15 heures.*

*Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu intégral publié sur le site internet du Sénat, est adopté sous les réserves d'usage.*

### Décès d'un ancien sénateur

**M. le président.** – J'ai le regret de vous faire part du décès de notre ancien collègue André Rouvière, qui fut sénateur du Gard de 1980 à 2008.

### CMP (Demandes de constitution)

**M. le président.** – M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre les demandes de constitution de deux commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion, d'une part, du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement et, d'autre part, de la proposition de loi créant de nouveaux droits pour les personnes malades en fin de vie.

Il sera procédé à la nomination des représentants du Sénat à ces commissions mixtes paritaires selon les modalités prévues par l'article 12 du Règlement.

### Accord en CMP

**M. le président.** – La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales est parvenue à l'adoption d'un texte commun.

### Engagement de la procédure accélérée

**M. le président.** – En application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée pour l'examen de la

proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée, déposée sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2015.

### Dépôt de rapport

**M. le président.** – M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le rapport relatif à l'affectation au Centre des monuments nationaux des bénéficiaires du tirage du loto réalisé à l'occasion des journées européennes du patrimoine.

Acte est donné du dépôt de ce rapport qui a été transmis à la commission de la culture ainsi qu'à la commission des finances.

### Question prioritaire de constitutionnalité (Renvoi)

**M. le président.** – Le Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le 3 novembre 2015, qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution, le Conseil d'État a adressé au Conseil constitutionnel une décision de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur les articles L. 323-3 à L. 323-9 du code de l'énergie (*Traversée des propriétés privées par les ouvrages de transport et de distribution*).

### Renvoi pour avis

**M. le président.** – Le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2016 dont la commission des affaires sociales est saisie au fond, est renvoyé pour avis, à sa demande, à la commission de finances.

### Mise au point au sujet d'un vote

**M. Gaëtan Gorce.** – Lors du vote sur la proposition de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie, je voulais m'abstenir et non voter pour.

**M. le président.** – Acte vous est donné de cette mise au point.

### Indépendance et impartialité des magistrats et justice du XXI<sup>e</sup> siècle (Procédure accélérée)

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à

l'ouverture de la magistrature sur la société (procédure accélérée) et du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI<sup>e</sup> siècle (procédure accélérée).

Il a été décidé que ces deux textes feraient l'objet d'une discussion générale commune.

### Discussion générale commune

**Mme Christiane Taubira**, *garde des sceaux, ministre de la justice*. – La démocratie repose sur le respect de l'État de droit. Celui-ci repose sur la confiance des citoyens. À cet égard, la justice doit échapper à tout soupçon de partialité, de dépendance, de corruption. Cela ne suppose pas que l'autorité judiciaire soit détachée, en surplomb de la société. Au contraire. D'où ces deux textes de lois, l'un organique, l'autre ordinaire, élaborés depuis deux ans, pour renouer la confiance entre les citoyens et leur justice.

Le projet de loi organique conforte l'exemplarité, l'indépendance et l'impartialité des magistrats.

Le projet de loi ordinaire facilite l'accès à la justice, afin que la complexité normale de l'institution judiciaire ne se reporte pas sur les relations que les citoyens entretiennent avec elle. Ces textes s'inscrivent dans la ligne de la politique du Gouvernement depuis trois ans.

Ainsi, la loi du 25 juillet 2013 a interdit au garde des sceaux d'intervenir dans les procédures individuelles. De même, comme M. Mercier, ici présent, avant moi, je respecte scrupuleusement les avis du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Sur les nominations de magistrats du parquet, une circulaire du 31 janvier 2012 impose la même règle ; nous allons lui donner force de loi.

Enfin, suivant le souhait du président de la République, j'ai demandé à l'Assemblée nationale d'inscrire à son ordre du jour le projet de loi constitutionnel portant réforme du CSM, examiné par le Sénat il y a deux ans déjà. En ce qui concerne le budget, comme les conditions de travail des magistrats et du personnel qui en relève, le ministère de la justice est devenu un ministère prioritaire.

**M. Hubert Falco**. – Cela a toujours été le cas !

**Mme Christiane Taubira**, *garde des sceaux*. – Ainsi ses crédits ont augmenté, au-delà même des engagements du président de la République, de 7 386 millions d'euros à 8 043 millions d'euros. Le ministère de l'intérieur aura créé 5 000 emplois au cours du quinquennat, le ministère de la justice presque autant, car les besoins étaient beaucoup plus importants que les 1 500 postes envisagés en 2012.

En particulier, le remplacement des fonctionnaires partant en retraite n'a pas été anticipé dans la période précédente. Il aurait fallu que l'École nationale de la magistrature (ENM) forme des promotions de plus de

300 magistrats et non de 80 à 140 ! En 2013, la promotion a été de 358, 482 l'an prochain. De même, nous formons un millier de greffiers par an.

Nous avons aussi veillé à rétablir le service judiciaire de proximité, mis à mal par la réforme de la carte judiciaire opérée en 2008, en ouvrant des chambres détachées, de nouvelles maisons de la justice et du droit, dotées de greffiers, et des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD).

Nous avons aussi supprimé le droit de timbre et réformé l'aide juridictionnelle.

C'est la réforme la plus ambitieuse depuis 1958. Notre méthode a été celle de la concertation. Nous nous sommes appuyés sur des rapports de l'Inspection générale des services judiciaires, de l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ) et de son secrétaire général Antoine Garapon, ainsi que sur les rapports de Pierre Delmas-Goyon, Didier Marshall et Jean-Louis Nadal. Un comité de pilotage a fait la synthèse des 248 propositions. Un débat public a été organisé pendant deux jours à l'Unesco.

Nous nous sommes aussi appuyés sur le rapport sénatorial de Nicole Borvo-Cohen-Seat et Yves Détraigne relatif à la carte judiciaire, et sur celui de Virginie Klès et Yves Détraigne au sujet de la justice de première instance.

Le projet de loi organique est relatif à l'indépendance et à l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société. Ainsi, les procureurs généraux ne seront plus nommés en conseil des ministres. De même, le juge des libertés et de la détention (JLD) sera nommé par décret du président de la République et doté d'un statut protecteur.

Nous renforçons la lutte contre les conflits d'intérêts grâce à un entretien déontologique avec le chef de juridiction à chaque changement de fonction, et à une déclaration d'intérêts et, pour certains magistrats, de patrimoine.

Dans le projet de loi pour la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, nous créons des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ) afin que celui-ci soit mieux orienté. Il pourra ainsi saisir n'importe quelle juridiction depuis l'un de ces points d'accueil. Nous avons affecté des postes de greffiers à ces SAUJ.

Nous intégrons les facilités offertes par le numérique : numéro de dossier unique ; meilleure navigation grâce au portail Portalis.

Nous travaillons sur une meilleure prévisibilité des décisions dans les cours d'appel : une expérimentation est en cours auprès de dix cours d'appel et quatorze tribunaux de grande instance, qui ont noué des liens avec des universités. Nous avons aussi expérimenté les greffiers assistants des magistrats.

Nous cherchons à encourager les solutions alternatives au procès, notamment pour les petits

litiges du quotidien, afin de faciliter l'émergence d'une solution négociée, propre à renforcer le lien social.

Nous supprimons la nécessité de tenir les registres d'état civil en format papier, ce qui allège les charges des collectivités et transférons le recueil des Pacs des tribunaux aux mairies.

Nous regroupons les contentieux relevant actuellement des tribunaux des affaires de sécurité sociale, des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et, pour partie, des commissions départementales d'aide sociale (CDAS). Une double inspection de l'IGAS et de l'IGSJ a été diligentée à ce sujet. Leur rapport sera rendu dans un mois. C'est pourquoi nous avons demandé une habilitation.

Les tribunaux d'instance seront recentrés sur les petits litiges du quotidien, d'un montant de moins de 4 000 euros, tandis que les tribunaux de grande instance seront désormais seuls compétents en matière de dommages corporels.

Nous unifions aussi la procédure des actions de groupe. Les victimes pourront se regrouper et agir ensemble. Avancée utile pour les citoyens, la justice et le droit, qui corrige les inégalités. Outre les actions de groupe en matière environnementale, économique ou sanitaire, nous autorisons les actions de groupe contre les discriminations et en matière de droit du travail.

Depuis 2012, on a installé des magistrats spécialisés dans la lutte contre les discriminations. Un site dédié a été ouvert à cet effet.

Le projet de loi conforte aussi le statut des juges des tribunaux de commerce, améliore la traçabilité des fonds déposés sur les comptes des mandataires judiciaires, et comporte diverses dispositions relatives aux procédures collectives.

Cette réforme d'ampleur vise à renouer le lien de confiance entre les Français et leur justice. Nous tenons l'engagement du président de la République. La démocratie sortira renforcée si l'État de droit est consolidé, si la suspicion de connivence entre la justice et le pouvoir politique est définitivement levée. *(Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et républicain, communiste républicain et citoyen et écologiste)*

**M. François Pillet**, rapporteur de la commission des lois pour le projet de loi organique. – Il me revient de vous présenter le projet de loi organique. Ses dispositions, techniques, recueillent un large consensus. Cela ne doit pas masquer que le texte obéit avant tout à une logique budgétaire : avec quelque 400 postes manquants sur un total de 8 300 postes de magistrats, des délais de jugement en hausse, il fallait agir.

Alors que notre magistrature, de grande valeur, ne saurait être mise en cause (*M. Philippe Bas, président de la commission des lois, approuve*), le texte accentue les exigences déontologiques qui lui incombent. Il est vrai que les magistrats ne peuvent

échapper à l'exigence croissante de déontologie et de transparence. Je regrette que le projet de loi sur le Conseil supérieur de la magistrature portant sur l'indépendance du parquet n'ait pas encore été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Notre commission des lois a supprimé l'institution du juge des libertés et de la détention (JLD) en fonction spécialisée, qui pèserait sur les petites juridictions et affaiblirait, de fait, les JLD en autorisant à nommer à ce poste des magistrats de second grade, voire tout juste émoulu de l'école.

La commission des lois a aussi instauré une déclaration d'intérêts, confidentielle, pour les magistrats, destinée à servir de support à l'entretien avec le chef de juridiction.

Nous avons aussi obligé tous les chefs de cours à remplir une déclaration de patrimoine, adressée à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Les débats au sein de la commission des lois ont été denses.

Telles sont enfin les questions qui demeurent : comment éviter que la justice ne devienne un service public comme les autres ? Comment garantir que le juge des libertés et de la détention restera un magistrat expérimenté et respecté de ses pairs ? Jusqu'où pouvons-nous aller dans le sens de la transparence ? Espérons que l'Assemblée nationale jugera utile notre travail. *(Applaudissements au centre et à droite)*

**M. Yves Détraigne**, rapporteur de la commission des lois pour le projet de loi. – Le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI<sup>e</sup> siècle s'appuie sur différents rapports, comme celui de M. Nadal, ou ceux de notre Haute Assemblée que Mme la ministre a mentionnés. Ceux-ci ont servi, entre autres, aux débats organisés à l'Unesco.

Ce texte s'articule autour de quatre axes. Tout d'abord, il facilite l'accès à la justice, grâce au service d'accueil unique du justiciable, et renforce la conciliation. Le texte crée aussi un pôle social au sein du TGI, en fusionnant certains contentieux, et en recentrant les juridictions sur leurs missions premières.

Nous proposons de mutualiser les effectifs des greffes, proposition qui suscite l'inquiétude des greffiers. Il ne s'agit pas de créer des incertitudes ni de les déplorer au fil des besoins entre les différentes juridictions, mais de mieux répartir le travail.

Le texte crée aussi un socle procédural commun pour les actions de groupe. Notre commission des lois a simplifié encore la procédure. Sans doute nos échanges, sur ce point, seront-ils fournis... En tout cas, je n'exclue rien *a priori*. Nous prendrons le temps d'examiner les amendements.

Enfin, la commission des lois a relevé les exigences déontologiques pesant sur les juges consulaires avec une déclaration de patrimoine. Nous avons aussi ouvert leur corps électoral aux artisans.

Avec M. Pillet, nous avons auditionné plus de 140 personnes. Je ne peux que regretter l'engagement de la procédure accélérée pour un tel texte. *(Les membres du groupe UDI-UC renchérissent ainsi que Mme Esther Benbassa et M. Jacques Mézard)*

La commission des lois s'est réunie seulement mercredi dernier... La justice du XXI<sup>e</sup> siècle méritait mieux !

J'espère que nos débats enrichiront le texte et que nous pourrions approfondir ici certains aspects comme nous aurions aimé le faire si l'urgence n'avait pas été déclarée. Vraiment, l'enjeu aurait mérité que l'on y consacre plus de temps ! *(Applaudissements au centre et à droite)*

**Mme Cécile Cukierman.** – Ces deux textes sont issus d'une grande concertation nationale qui a abouti à 268 propositions. La montagne a accouché d'une souris...

L'État doit garantir le droit fondamental du citoyen à saisir la justice.

Dès 1991, la commission Delmas-Marty regrettait, en matière pénale, le rapiéçage permanent de notre système, sans réflexion globale.

D'autres réformes suivront. Ce texte ne contient que la généralisation de l'action de groupe et des ajustements de l'organisation judiciaire. On est loin des objectifs affichés.

Devons-nous attendre que la droite sarkozyste reprenne sa politique absurde, illustrée ce matin par la proposition de faire passer les plus de 16 ans en comparution immédiate ? *(Protestations à droite)* Nous sommes pour plus de pragmatisme.

Domage aussi que le texte sur la réforme du Conseil supérieur de la magistrature n'ait pas été inscrit à l'ordre du jour et ait préféré ce maigre projet de loi organique.

Le statut des magistrats n'est finalement pas rénové en profondeur, même si certaines dispositions répondent aux souhaits de la profession : renforcement de la transparence pour les nominations, déclaration des conflits d'intérêt, maîtrise par le CSM du renouvellement dans les fonctions de juge de proximité, limitation du recours à des magistrats de statut précaire.

Nous déplorons fortement le recul de la commission des lois sur l'une des rares avancées de ce texte, relative au statut du JLD, garant des libertés individuelles, dont l'indépendance n'est pourtant pas assurée ; il peut être déplacé arbitrairement, est désigné par le président du tribunal de grande instance sans précision de durée. Nous proposerons de revenir à une nomination par décret.

À l'heure où la droite réactionnaire et décomplexée met à mal les principes de la République, nous défendrons les droits syndicaux des magistrats, et une justice accessible, efficace et humaine.

Signe de la frilosité du Gouvernement, l'article 15 dépénalise les seules infractions routières, alors qu'il devrait en aller de même pour tous les petits délits - consommation de stupéfiants, racolage passif, petits vols. Nous partageons sur ce point l'analyse des magistrats.

Le développement des modes alternatifs du règlement des différends est bienvenu, à condition qu'ils restent facultatifs et que les services de médiation restent gratuits.

Le socle commun de l'action de groupe et l'action de groupe spécifique en matière de discrimination sont des avancées bienvenues. Si nous saluons sur ce point le travail du rapporteur, la commission s'est bien gardée de revenir sur l'extension de la procédure participative, qui s'apparente à une privatisation inacceptable du contentieux en matière de droit du travail, et sur le transfert de l'indemnisation des dommages corporels, qui conduit à un démantèlement progressif de la justice de proximité.

Nous sommes loin, également, d'une remise à plat de la justice commerciale. Quant au droit des entreprises en difficulté, il mériterait un débat *ad hoc*.

Une justice accessible et de qualité pour tous, telle doit être l'ambition d'une réforme en la matière. Malgré quelques efforts pour mieux accueillir les justiciables et de pâles modifications de l'accès au droit, il reste beaucoup de chemin à faire. La justice est depuis trop longtemps laissée pour compte, seul un effort financier important et suivi permettrait de rompre avec une politique budgétaire catastrophique en matière d'aide juridictionnelle.

Jean-Jacques Rousseau craignait que les sociétés ne mettent en œuvre que des simulacres de justice, que la justice comme émanation du contrat social ne soit impossibilité historique. Les membres du groupe CRC refusent le fatalisme et entendent apporter leur pierre à l'édifice d'une justice bien réelle, plus amicale. Ils seront attentifs au débat et détermineront leur vote en conséquence. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen)*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J'ai écouté avec attention nos deux rapporteurs, et j'ai été frappé par leur esprit de consensus. Quelle différence avec ce que j'ai lu ou entendu dans les médias !

Madame la garde des sceaux, vous êtes attaquée, *(marques d'ironie à droite)* alors que votre démarche de concertation a été exemplaire et sans précédent... *(Mêmes mouvements)*

Ces deux projets de loi sont des textes d'une grande ambition, et d'abord en ce qui concerne l'accès au droit ; beaucoup de Français sont perdus face aux arcanes de l'institution judiciaire, chacun ici le sait. Le SAUJ est une avancée.

Autre réforme cruciale et très attendue, celle de la justice en matière d'action sociale : vous tirez les

conséquences du diagnostic de Pierre Joxe en réorganisant le contentieux autour des TGI.

Sur la prévention des conflits d'intérêts, nous proposerons de supprimer les termes qui font référence à l'apparence : une sanction ne peut être fondée que sur des faits.

L'action de groupe s'appliquera désormais à toutes les discriminations, notamment dans les relations de travail ; c'est une avancée considérable. Nous devons veiller à éviter les manœuvres dilatoires.

Sur le Conseil supérieur de la magistrature et le statut du parquet, je souhaite que l'examen du projet de loi en navette se poursuive. Les considérations politiques, voire politiciennes n'ont pas lieu d'être. Un accord est possible, à condition que l'on s'en tienne à ce qui est nécessaire et suffisant. Il faut mettre fin aux condamnations rituelles de la France par la CEDH.

Enfin, le projet de loi initial portait un beau titre, que nous proposerons de rétablir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain*)

**Mme Esther Benbassa.** – Ces deux projets de loi s'inscrivent dans la réforme Justice du XXI<sup>e</sup> siècle engagée par la Chancellerie. Le projet de loi organique, en ce qu'il promet une magistrature indépendante et irréprochable, doit être salué. Quant au projet de loi, c'est un texte ambitieux. Je m'en tiendrai aux procédures, et notamment à l'action de groupe, qui existe déjà au Canada, aux États-Unis ou en Suède. Un grand nombre de personnes qui ont subi un même préjudice peuvent ainsi agir ensemble pour obtenir réparation morale et financière. La justice s'en trouve accélérée, l'éventuelle incohérence des décisions évitée et l'accès au droit facilité.

Face aux discriminations que notre droit prohibe, il ne faut pas baisser la garde. Les inégalités restent particulièrement sévères dans le domaine de l'emploi. Les personnes qui ont au moins un parent originaire du Maghreb ont un taux d'emploi inférieur de 18 points à celles de parents français. Les inégalités de salaire entre les femmes et les hommes perdurent. Les discriminations au travail sont fréquentes mais quatre victimes sur dix ne font rien : c'est cela qu'il faut changer.

J'avais déposé en juillet 2013 une proposition de loi instituant un recours collectif en matière de discrimination et de lutte contre les inégalités ; on m'avait demandé quelques mois plus tard de la retirer, sans doute en raison de pourparlers alors délicats avec le patronat... Dans le même temps, le rapport demandé à Mme Pécaut-Rivolier, tout en reconnaissant l'existence de discriminations au travail, préconisait que les actions collectives soient menées par les seuls syndicats. Le Gouvernement, heureusement, est revenu sur ses positions. Peut-être le rapport que j'ai rédigé avec notre ancien collègue M. Lecerf y a-t-il contribué...

Le dispositif s'appuie sur le socle procédural commun en la matière mais sa définition de la

discrimination est restrictive et son inscription dans la loi du 27 mai 2008 risque d'en limiter la portée. En outre, seules les associations agissant dans ce domaine depuis au moins cinq ans auraient compétences à agir. Pourquoi pas les associations d'usagers des services publics ou de consommateurs ? Le préjudice moral étant exclu, l'action de groupe se trouve de plus privée de sa vocation indemnitaire.

S'agissant des discriminations à l'égard des salariés, seuls les syndicats auraient intérêt à agir. Y sont-ils vraiment préparés ? Nous proposons que des individus puissent s'associer pour porter une action de groupe. Je note enfin que l'action en réparation du préjudice ne pourra s'exercer que dans le cadre de la procédure individuelle définie aux articles 30 et 31.

Les recours collectifs en matière de discriminations ne sont dissuasifs et conformes à leur vocation avant tout préventive que si les sanctions sont suffisamment fortes. La commission des lois a limité l'action de groupe « discrimination au travail » à la seule cessation du manquement. Cela ressemble fort à un vœu pieux...

Tout est fait pour calmer les inquiétudes que pourrait susciter l'action de groupe en matière de discrimination chez les patrons, ce qui n'est pas illégitime. Mais le texte risque de ne pas répondre aux attentes des associations et des discriminés.

En étendant la qualité à agir, en précisant que les discriminations poursuivies ne se limiteraient pas à celles définies à l'article premier de la loi du 27 mai 2008 et en rendant possible la réparation, par voie d'action de groupe, des préjudices moraux consécutifs à une discrimination, la commission a rendu le texte moins restrictif et plus lisible. L'article reconnaissant au ministère public la possibilité d'agir par voie civile pour faire cesser un manquement en matière de discrimination est bienvenu. Malgré tout, le texte risque de ne pas atteindre les objectifs poursuivis.

Comme vous l'avez relevé, madame la garde des sceaux, en période de crise économique et de crise des repères, le juge est bien souvent considéré comme le dernier recours permettant de faire reconnaître des droits et de restaurer le lien social. Cette réforme va dans le sens d'une justice modernisée et plus proche du citoyen. Le groupe écologiste votera ces deux textes. (*Applaudissements sur les bancs des groupes écologiste et socialiste et républicain*)

**M. David Rachline.** – En vous interrogeant il y a quelques semaines, madame la ministre, j'attendais que vous défendiez le bien commun. Comme souvent, comme toujours, vous avez préféré le mépris et la haine à la confrontation avec la réalité. (*Exclamations à gauche*)

La réalité, c'est un divorce profond entre les Français et l'institution judiciaire, dans le même temps le mariage entre une grande partie du monde judiciaire

avec le pouvoir en place. Je reprends volontiers les propos d'Henri Guaino quand il évoque, parlant de certains magistrats, des « militants aveuglés par leur idéologie » qui rendent des « jugements iniques ». J'ai une pensée pour ce policier grièvement blessé par un détenu en cavale, pour la famille d'Aurélien Dancelme dont le meurtrier présumé a été libéré en appel pour un délai de procédure trop long. Dernier exemple en date, très symbolique, la relaxe des Femmes pour leur agression contre les catholiques de France lors de leur manifestation à Notre-Dame-de-Paris : la soi-disant justice de notre pays a condamné les victimes et innocenté leurs agresseurs...

Et vos nouvelles lubies ont pour nom légalisation de certaines drogues et de la PMA... Les Français sont fatigués de votre laxisme et de votre idéologie.

Le titre du projet de loi organique est significatif. Merci de reconnaître enfin comme des millions de Français que les magistrats ne sont ni impartiaux, ni indépendants ! Et rappelons-nous le scandale du mur des cons... (*Exclamations à gauche*), interdisons le syndicalisme des magistrats. Et qui dira leurs liens avec les loges ?

Votre aveuglement est désolant. Le projet de loi se borne à des mesures d'organisation, sans rien faire pour renouer la confiance entre les citoyens et la justice. Pour cela, il faudrait redonner sens à la peine, donner leur place aux victimes.

Votre idéologie passe par l'action de groupe discriminatoire, qui poursuit la déconstruction de la France. Ce n'est guère étonnant de la part d'une indépendantiste ! (*Exclamations ; Mme la garde des sceaux s'amuse*). Vous allez une nouvelle fois encourager le communautarisme. (*Exclamations à gauche*)

**Mme Éliane Assassi.** – C'est une obsession !

**M. David Rachline.** – Ces textes sont empreints de l'idéologie qui vous est si chère ; ils ne sont en rien le début du commencement d'une politique qui redonne à la justice sa juste place dans notre société et aux Français la confiance dans l'institution judiciaire.

*La séance est suspendue à 16 h 35.*

PRÉSIDENCE DE M. GÉRARD LARCHER

*La séance reprend à 16 h 45.*

## Questions d'actualité

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle les questions d'actualité au Gouvernement.

### *Conséquences de la suppression de la demi-part des veuves (I)*

**M. Thierry Foucaud.** – Avec mes collègues du groupe CRC, je m'insurge contre le choix de l'austérité par un Gouvernement élu sur un programme de justice sociale après des années de « tout pour les riches » de Nicolas Sarkozy. (*Exclamations à droite*) Ainsi les retraités modestes sont-ils victimes de la suppression en 2008 de la demi-part dite des veuves : 250 000 retraités modestes, dont les revenus se situent entre 10 500 et 13 500 euros par an seulement, doivent payer cette année l'impôt local.

**M. François Grosdidier.** – Vous venez de vous en apercevoir ?

**M. Thierry Foucaud.** – Le Gouvernement a enfin réagi et appelé, de manière inédite, à ne pas payer l'impôt... Mais rien n'est fait pour les 650 000 personnes qui le payaient et le voient fortement augmenter. Voilà pourtant de nombreuses années que des amendements portent sur ce sujet.

Les plus modestes semblent décidément dans le viseur de Bercy ; un article de la loi de finances ponctionne les intérêts des comptes épargne ouverts pour les bénéficiaires de l'AAH. C'est dire qu'on grappille l'argent placé par des parents inquiets pour l'avenir de leurs enfants. Allez-vous maintenir certain article d'injustice fiscale ?

Vos électeurs de 2012 attendaient une mise à contribution de la finance et des riches. Ils attendent encore... (*Applaudissements sur les bancs du groupe CRC*)

**M. François Grosdidier.** – Ils peuvent attendre longtemps !

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget.** – En 2008, la majorité précédente a supprimé la demi-part dite des veuves. Le Gouvernement n'est pas resté inactif, la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu a exonéré beaucoup de foyers modestes. Mais la mesure prise en 2008 a aussi des effets collatéraux pour les impôts locaux des retraités modestes...

**M. François Grosdidier.** – Et vous faites semblant de le découvrir !

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** – C'est pourquoi le Gouvernement a choisi de les neutraliser, dans un souci de justice. Ceux qui étaient exonérés en 2014 le resteront en 2015 et 2016. Ceux qui l'étaient et ont déjà payé seront remboursés et il a été évidemment conseillé à ceux qui ont reçu un avis d'imposition de ne pas en tenir compte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain*)

### Conséquences de la suppression de la demi-part des veuves (II)

**M. François Patriat.** – Le Gouvernement a décidé de baisser la fiscalité des entreprises et des ménages. On ne peut que s'en féliciter. (*Marques d'ironie à droite*) Dans le même temps, la dépense publique est contenue, nous respectons nos engagements à l'égard de Bruxelles et la fiscalité de 8 millions de foyers est allégée.

La suppression de la demi-part dite des veuves pénalise nombre de retraités modestes. Le Gouvernement les a entendus (*Même mouvement*). Comment concrètement, le Gouvernement supprimera-t-il ses effets discriminants ?

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget.** – Dès la semaine prochaine, les contribuables concernés pourront saisir les services fiscaux pour signaler leur situation. Ils seront remboursés dans un délai de deux à trois semaines. De même, les services fiscaux examineront toutes les déclarations pour repérer les contribuables concernés. Des instructions ont été données, notamment pour prêter la plus grande attention aux situations les plus difficiles. En outre, des dispositions pérennes seront prises pour ajuster le niveau du revenu fiscal de référence.

### Concessions hydroélectriques

**M. Jean-Jacques Lasserre.** – (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-UC*) Je veux évoquer la situation de nombreuses communes qui abritent des concessions hydroélectriques. C'est le cas dans les Pyrénées-Atlantiques, notamment en vallée d'Ossau. Elles attendent depuis trop longtemps la décision de prorogation des concessions. Cette attente est préjudiciable à leurs ressources comme au développement local. Il y a urgence. Le renouvellement des concessions est pourtant prévu par la loi de transition énergétique. Une décision doit être prise rapidement ! Qu'entend faire le Gouvernement ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-UC*)

**Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée de la réforme de l'État et de la simplification.** – La commission européenne souhaite vérifier que le système français est conforme au droit de la concurrence et aux traités. Ce sujet a fait l'objet de longues discussions lors de l'examen de la loi de transition énergétique. Celle-ci autorise le regroupement des concessions par vallée, prévoit le contrôle public de l'exploitation par des sociétés d'économie mixte, la création de comités de gestion des usages de l'eau... La prolongation de certaines concessions est possible de façon encadrée en contrepartie d'investissements.

Ségolène Royal estime que les investissements dans ce qui est la première source d'énergie renouvelable en France sont une opportunité pour valoriser ce patrimoine naturel, humain et industriel, pour favoriser le développement local. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain*)

**M. Jean-Jacques Lasserre.** – Vous n'avez fait que réciter la loi. Nous les connaissons ! Nous attendons du concret... Mme Royal s'était engagée...

### Réforme de la dotation globale de fonctionnement

**M. Alain Marc.** – Nous nous félicitons que, pour une fois, le Gouvernement ait entendu l'avertissement lancé par le président du Sénat et ait reconnu que la dotation globale de fonctionnement (DGF) était illisible. Une réforme de cette ampleur ne saurait passer en douce. Sur le fond, elle a été repoussée mais vous voulez quand même en faire adopter les principes dès la loi de finances pour 2016 alors que le Gouvernement est incapable de fournir des simulations. On n'y comprend rien. Ce sujet mérite une loi *ad hoc*, un grand et vrai débat autrement que dans l'urgence. (*Applaudissements à droite*)

**M. Manuel Valls, Premier ministre.** – Le Gouvernement a engagé une réforme de la DGF dans le projet de loi de finances 2016. La mission menée par la députée Christine Pirès-Beaune et votre très regretté collègue Jean Germain a montré que la DGF était injuste, inefficace et illisible. Le diagnostic, au moins, pourrait faire consensus. (*M. Bruno Sido le concède*) Il est d'ailleurs partagé par les élus et leurs associations.

Cette réforme que beaucoup souhaitent consiste d'abord à en revoir l'architecture pour la rendre plus claire en distinguant un socle commun, dont bénéficieraient toutes les communes, et une dotation complémentaire pour tenir compte des charges particulières dues à la ruralité ou à la centralité. Nous voulons aussi rendre la DGF plus juste en diminuant les écarts non justifiés et en accentuant les effets de la péréquation. Je pense que tout le monde partage ces objectifs. Une telle réforme est nécessaire afin d'aider les collectivités territoriales, dont je n'oublie pas qu'elles participent à l'effort de baisse de réduction des déficits.

Cette réforme importante doit s'inscrire dans la durée, et pas agir à la va-vite comme il fut fait lors de la réforme de la taxe professionnelle. (*Protestations à droite, applaudissements à gauche*). J'ai entendu les élus et leurs associations. Nous allons donc décider les principes cet automne, pour une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2017. D'ici là reste à faire tout un travail de simulation, à Bercy et dans les autres ministères concernés.

Ce travail est en cours, nous disposons déjà d'éléments. La carte intercommunale sera achevée le 31 mars 2016. Dès avril, nous pourrons en tirer les

leçons et boucler la réforme, qui figurera dans le projet de loi de finances pour 2017.

Il y aura plus de gagnants que de perdants - termes que je n'aime guère. *(On assure, à droite, qu'il y aura surtout des perdants)* N'utilisez pas ce sujet à des fins politiciennes alors que nous travaillons dans la concertation. Vous devriez saluer une réforme juste et équitable. *(Vifs applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain)*

**M. Alain Marc.** – Les collectivités territoriales réalisant 70 % de l'investissement public, la réforme de la DGF mérite une loi spécifique. Écoutez les élus ! *(Vifs applaudissements au centre et à droite)*

**M. Manuel Valls, Premier ministre.** – Je les écoute et les respecte. J'adresserai bientôt un courrier à tous les maires. *(Sourires entendus)* Quand on propose, comme vous, de réduire les dépenses de 100 milliards ou 150 milliards, il faut dire qui en subit les conséquences ! *(Applaudissements à gauche ; protestations à droite)*

### Moteurs à hydrogène

**M. François Fortassin.** – Ma question s'adressait à Mme la ministre de l'écologie, mais elle est en Chine avec le président de la République... *(Sourires)* Peut-être les Chinois s'intéressent-ils autant que les Japonais aux recherches françaises sur le moteur à hydrogène. En effet, Air Liquide, le géant français de la chimie, est mobilisé au côté de l'industrie automobile japonaise pour développer la voiture à hydrogène, laquelle a une autonomie de 650 kilomètres, peut être rechargée en trois minutes, et surtout est parfaitement propre : elle ne rejette que de l'eau ! Les grands constructeurs automobiles japonais sont soutenus par l'État nippon qui a défini une stratégie nationale de l'hydrogène, tandis que notre recherche excelle mais ses travaux bénéficient à d'autres, sans que l'État la soutienne.

Qu'attend la France pour faire de l'hydrogène une priorité nationale ? Pourquoi ne pas définir, nous aussi, une stratégie nationale et inciter nos constructeurs automobiles à prendre cette voie ? *(Applaudissements sur les bancs du RDSE)*

**M. Thierry Mandon, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.** – L'hydrogène a un fort potentiel énergétique, tout en n'émettant pas ou peu de gaz à effet de serre. L'article 131 de la loi de transition énergétique prévoit déjà la remise d'un plan de promotion de cette énergie au Parlement.

La France est prête. La région Rhône Alpes a déjà lancé un plan. Un des investissements d'avenir concerne le stockage de l'énergie. La question reste celle de l'engagement des constructeurs, qui reste en-deçà de l'engagement des pouvoirs publics. Avec

M. Macron, nous réfléchissons à des mesures d'incitation. *(Applaudissements sur les bancs socialistes)*

### Pollution de l'air

**Mme Leila Aïchi.** – La pollution de l'air coûte 101,3 milliards d'euros par an, provoque des centaines de milliers de maladies cardio-vasculaires et de cancers, détruit des emplois, sans parler de ses effets sur la flore et la faune.

Comment un constructeur automobile a-t-il pu, au-delà de la concurrence déloyale, financer une technologie frauduleuse, nocive pour la santé, au lieu d'investir dans des technologies propres ? La Commission européenne a été alertée dès 2013 sur les pratiques de Volkswagen et rien n'a été fait. En septembre, une enquête américaine a fait apparaître que près de 11 millions de véhicules dans le monde étaient équipés du logiciel tricheur. Le Gouvernement français était-il au courant ? Quelle a été la position de la France sur la modification par le Conseil européen des seuils d'émission ?

**Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée de la réforme de l'État et de la simplification.** – Les écarts de mesure entre les conditions d'essai et celles, réelles, de conduite, sont normaux dans une certaine mesure. Mais s'agissant de Volkswagen, ceux qui ont été constatés sont anormaux. La DGCCRF est saisie du sujet, et mène des contrôles aléatoires sur une centaine de véhicules, à la demande de Ségolène Royal. La France a demandé que la question soit de nouveau évoquée au Conseil européen du 9 novembre, pour tirer toutes les leçons de cette crise. *(Applaudissements sur certains bancs socialistes)*

### Très haut débit

**M. Yves Rome.** – Depuis 2012, le Gouvernement se mobilise pour que la France devienne le champion européen du numérique. Les 20 milliards d'euros du plan France très haut débit en sont la preuve. En matière de téléphonie mobile et d'internet, les opérateurs ont pris des engagements pour couvrir tout le territoire d'ici 2017. Mais on peut craindre que les investissements ne soient pas au rendez-vous, suite au rachat de Numericable par SFR et au lancement de l'appel d'offres pour la bande 700 MHz. Le ministre de l'économie peut-il nous rassurer ? *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain)*

**Mme Martine Pinville, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire.** – L'État s'est engagé pour que l'investissement public et l'investissement privé avancent de concert. C'est une condition du succès du plan France très haut débit. La concurrence joue désormais à plein, ce qui pousse les opérateurs à investir.

Cependant, à la suite de la fusion SFR-Numericable, l'entreprise a souhaité se dégager de certaines zones. Grâce à l'intervention du ministre de l'économie, Orange le supplée.

**M. Philippe Dallier.** – Pas partout !

**Mme Martine Pinville, secrétaire d'État.** – Des projets assortis d'un calendrier seront prêts en janvier, et tout sera fait pour que l'ensemble du territoire soit couvert d'ici la fin 2016. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain)*

### Réfugiés

**Mme Agnès Canayer.** – Mme Bouchart s'indigne de l'inertie de l'État face à la situation à Calais où 6 000 réfugiés campent aux portes de la ville. Le Gouvernement a dit vouloir les répartir sur le territoire national. Lors d'une réunion avec les élus locaux, le ministre de l'Intérieur s'est engagé à aider les communes acceptant de recevoir des migrants et à diminuer le nombre de réfugiés à Calais. L'État doit être loyal et faire circuler les informations dont les maires ont besoin. Tiendra-t-il ses promesses ? Et qu'en ira-t-il des soutiens financiers ? *(Applaudissements au centre et à droite)*

**M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur.** – J'ai entendu dire ce week-end que nous concentrons à Calais les réfugiés pour faire monter le Front national. Nous cherchons au contraire à leur faire quitter la ville : merci d'avoir rétabli la vérité.

Les préfets se mettent en contact avec tous les maires.

**M. Alain Fouché.** – Les maires sont avertis par la presse !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** – L'État fournit l'accompagnement social aux migrants. Il met à disposition des communes volontaires 1 000 euros par migrant accueilli, afin de répondre au besoin de logement. Un fonds de 50 millions a été créé pour rénover des logements en centre-bourgs. J'adresse aux maires volontaires, et au Sénat qui les représente, mes remerciements chaleureux ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain)*

**Mme Agnès Canayer.** – Malgré cette volonté de coopération, les maires sont bien seuls face à une situation qui concerne l'État au premier chef. *(Applaudissements au centre et à droite)*

### Air Cocaïne

**M. François-Noël Buffet.** – Le nom de M. Sarkozy a été jeté en pâture à la presse, ce week-end, dans l'affaire Air Cocaïne. Comment se fait-il que le juge d'instruction ait demandé communication des fadettes de M. Sarkozy à la suite de la découverte d'une facture portant son nom ? Comment cette fuite a-t-elle été - si opportunément- organisée dans la presse, alors que le chef de l'opposition a été mis hors de

cause ? Saisissez l'Inspection générale des services judiciaires, madame la garde des sceaux ! *(Exclamations à gauche et applaudissements à droite)*

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Vous semblez disposer d'éléments précis sur cette procédure en cours. *(Exclamations à droite)*

**M. François-Noël Buffet.** – Tout est dans la presse !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Il n'y a pas lieu de saisir l'inspection, cette affaire ne le mérite pas. L'institution judiciaire a besoin d'être confortée. Ne discutons-nous pas d'un projet de loi organique sur l'impartialité des magistrats ? *(Murmures à droite)*

**M. François Grosdidier.** – Bel exemple !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Ce n'est pas le chef d'un parti d'opposition qui était ici visé : à l'époque en cause, le président de l'UMP s'appelait Jean-François Copé. Ce Gouvernement, fidèle à sa pratique, n'interviendra pas dans une procédure en cours. *(Applaudissement à gauche ; exclamations à droite)*

### Prêt à taux zéro

**Mme Evelyne Yonnet.** – Le Gouvernement a lancé un plan de relance de la construction qui favorise notamment l'accès à la propriété. Les résultats sont encourageants : les ventes de logements neufs ont progressé de 23 % cette année. S'y ajoute l'élargissement du prêt à taux zéro pour la rénovation des bâtiments et l'aide à la rénovation des centre-bourgs. Où en sont les projets d'extension du prêt à taux zéro ? *(Applaudissement sur les bancs du groupe socialiste et républicain)*

**Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.** – Nous voulons rendre le prêt à taux zéro plus attractif, auprès des jeunes notamment : hausse du plafond, différé d'amortissement de cinq ans pour toutes les catégories de revenus, extension à l'immobilier ancien... Je ferai des propositions complémentaires dans les prochains jours car soutenir la construction, c'est aussi agir pour la croissance et l'emploi. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain et du groupe RDSE)*

*La séance est suspendue à 17 h 35.*

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PIERRE CAFFET,  
VICE-PRÉSIDENT

*La séance reprend à 17 h 50.*

## Dépôt d'un document

**M. le président.** – M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre l'avenant n° 2 à la convention du 28 septembre 2010 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative au programme d'investissements d'avenir, action « Ville de demain ».

Acte est donné du dépôt de ce document qui a été transmis aux commissions des finances et des affaires économiques.

### Indépendance et impartialité des magistrats et justice du XXI<sup>e</sup> siècle (Procédure accélérée – Suite)

**M. le président.** – Nous reprenons la discussion générale commune du projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société (procédure accélérée) et du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI<sup>e</sup> siècle (procédure accélérée).

#### Discussion générale commune (Suite)

**M. Jacques Mézard.** – Je laisse à mon collègue M. Collombat le soin de s'exprimer sur le projet de loi organique, pour me concentrer sur le projet de loi.

Quelle belle ambition que de fonder la justice du XXI<sup>e</sup> siècle ! Portalis écrivait : « La justice est la première dette de la souveraineté ». Elle se doit d'être irréprochable et ne saurait résider sur un Olympe éloigné des citoyens. En matière de transparence, rien ne justifie un régime dérogatoire pour les magistrats.

Pourquoi donc se contenter de réformes cosmétiques, et éviter la question des moyens et celle de la non-exécution de beaucoup trop de décisions de justice ? Nous regrettons aussi que la réforme des professions réglementées et de la justice commerciale aient été anticipées dans la loi Macron.

Au nombre des réorganisations de compétences, le regroupement du contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale et des tribunaux du contentieux de l'incapacité au sein d'un pôle du TGI est une avancée.

Hélas, ce projet de loi s'arrête au milieu du gué. Ainsi, le développement de la conciliation et de la médiation ne saurait avoir pour seul but de désengorger les tribunaux. La force de jugement importe : je suis de ceux qui tiennent à ce que les divorces soient prononcés par un juge, ne serait-ce que pour vérifier la réalité du consentement.

L'important est de développer la culture de la conciliation. Mais il faudrait pour cela plus de juges et de greffiers dans les tribunaux d'instance. Or une centaine de postes de greffiers sont vacants. Les juridictions spécialisées se sont multipliées, nuisant à la lisibilité du système judiciaire, comme le notait le rapport Détraigne-Klès.

En matière pénale, la contraventionnalisation de certains délits routiers nous paraît un mauvais signe même si nous en comprenons l'intention. En revanche, il nous paraît effectivement plus efficace de réprimer par une amende la première consommation de drogues illicites.

Le budget du ministère de la justice augmente, c'est heureux : grâce à vous il dépasse pour la première fois les 8 milliards. Sur l'aide juridictionnelle, il n'y aura pas de solution sans hausse des droits d'enregistrement. Soucieux du bon fonctionnement de la justice, nous avons déposé plusieurs amendements. Le cœur de l'action judiciaire doit rester dans les palais de justice.

Même si nous attendions plus et mieux, nous voterons ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe RDSE*)

**M. Michel Mercier.** – Madame la Ministre, vous avez brossé une description idyllique de l'état de la justice. Si vous ne le faites pas, personne ne le fera... C'était habile, trop habile, sur les chiffres des recrutements par exemple. Vous avez mêlé entrées à l'ENM et sorties pour aboutir à un résultat plus flatteur...

Ces deux textes, bien qu'anodins, ne sont pas inintéressants. Mais ce n'est pas ainsi que la justice passera au XXI<sup>e</sup> siècle... Un titre plus modeste s'impose.

Chose très remarquable, les intentions affichées sont souvent excellentes, mais la réponse l'est moins. Ainsi du renforcement du Parquet. La suppression de la nomination des magistrats du Parquet en conseil des ministres fera gagner... 32 secondes pour chaque nomination ! Mieux vaudrait supprimer cette mesure, qui nuirait au bon fonctionnement des cours. Je déposerai un amendement en ce sens.

Autre exemple : le JLD, qui a acquis une place essentielle. Je comprends donc votre souhait de le faire nommer par décret du président de la République. Mais ce ne sera pas praticable dans les petites juridictions, alors même que beaucoup de gens sont concernés, par exemple, les malades hospitalisés d'office, dont la situation doit être examinée tous les quinze jours par le JLD !

Quant aux SAUJ, les points d'accès unique à la justice existaient déjà. (*Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, le conteste*) Vous rénovez la façade, très bien.

Pour la justice de proximité, la vraie réforme consisterait à créer un tribunal de première instance.

Or vous déshabilitez le tribunal d'instance, confiant par exemple les affaires de dommages corporels au TGI. D'accord, mais que restera-t-il au tribunal d'instance, hors la conciliation ?

Les greffiers, qui jouent un rôle crucial, ont aujourd'hui bac+5, voire un doctorat. Qu'ils puissent devenir auditeurs de justice après quatre ans est très bienvenu.

Bref, de bonnes intentions, mais des mesures au milieu du gué. D'autres réformes seront inévitables au XXI<sup>e</sup> siècle... (*Applaudissements au centre ; M. Marc Laménie applaudit aussi*)

**M. André Reichardt.** – Madame la Ministre, on vous reconnaît une forte personnalité, capable de faire preuve d'audace. Il en faut pour bâtir la justice du XXI<sup>e</sup> siècle ! Hélas, je n'en trouve guère la trace dans ces deux textes.

Que les magistrats du Parquet ne soient plus nommés en conseil des ministres n'est pas une révolution. La vraie réforme serait de les faire nommer sur avis conforme du CSM. Mais voilà, il faut réformer le CSM, car la justice ne saurait être entre les mains de la seule corporation des magistrats. L'audace serait pour le Gouvernement de reconnaître qu'il s'est trompé et de se rallier au texte voté il y a deux ans par le Sénat, quand sa majorité était différente. Le projet de loi organique ne règle pas le problème posé par la jurisprudence de la CEDH, qui ne reconnaît pas aux procureurs français la qualité de magistrats, et pourrait bientôt les empêcher de conduire les moindres actes d'enquête. Tant que la question du CSM ne sera pas tranchée, nos textes seront insuffisants.

Je proposerai qu'en cas d'avis défavorable du Conseil supérieur de la magistrature à une nomination, un second avis soit émis sans nécessité de la majorité qualifiée.

J'en viens au projet de loi, dont le titre est bien ambitieux. Quel sera l'intérêt du SAUJ si les démarches sont toujours aussi lentes et incertaines ? Comme le rapport de notre commission des lois l'a montré, le SAUJ repose sur la mutualisation des effectifs. L'article 13 *bis* que nous avons inséré va dans ce sens.

Même avec une loupe, on peine à distinguer les mesures de simplification. Est-ce la création de pôles sociaux élargie au sein des TGI ou la contraventionnalisation des délits routiers, bien malvenue ?

Ce texte est autocentré, focalisé sur le fonctionnement de la justice. Mais nos concitoyens ne s'y retrouvent plus. Notre système judiciaire est devenu illisible. Les Français constatent que la justice n'inspire plus la crainte salutaire qui prévient le crime, ne protège plus les victimes. Pour cela, il faudrait revoir entièrement la procédure pénale, pour mettre fin à certaines situations ubuesques, limiter les annulations de procédure à cause des vices de forme, sanctionner les recours abusifs, limiter le formalisme

inutile, garantir l'effectivité des peines, supprimer les mécanismes automatiques de réduction des peines, qui s'étendent même aux récidivistes... Je déposerai une proposition de loi sur ce sujet. Mes amendements, en attendant, précisent qu'il n'y a pas de nullité de procédure sans grief et précisent qu'en cas d'absence d'interprètes, il puisse être procédé à une interprétation par téléphone.

L'écart était trop grand entre l'ambition du texte et sa réalité. Je regrette qu'il manque son objectif : restaurer la confiance. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains et sur plusieurs bancs au centre*)

**Mme Nathalie Goulet.** – Le XXI<sup>e</sup> siècle ne fait que commencer...

**M. Philippe Bas,** *président de la commission.* – Eh oui !

**Mme Catherine Tasca.** – Justement, il faut de l'ambition !

**Mme Nathalie Goulet.** – Je regrette l'engagement de la procédure accélérée. La commission des lois a eu très peu de temps pour examiner ce texte et les Sénatrices et Sénateurs qui n'en sont pas membres encore moins. Ces textes sont assurément novateurs en certains de leurs aspects.

Nul ne plaide par procureur et pourtant il faut réparer les préjudices. L'action de groupe à la française, différente de la *class action* américaine, est nécessaire mais le texte en la matière n'est pas abouti. Il va trop loin ou pas assez loin.

Les conditions de publicité ne sont pas précisées alors que c'est le nombre des demandeurs qui fait la force de cette procédure. Les dispositions de la loi Macron seront-elles applicables ? *Quid* des pactes de *quota litis* ou *success fees* déterminant les honoraires des avocats ? La question des réparations est traitée trop rapidement. L'article 32 est trop imprécis. Je déposerai un amendement pour y remédier.

Vous offrez une voie individuelle au requérant insatisfait par l'action de groupe. Le débiteur de l'obligation est placé en situation d'insécurité juridique car le délai de prescription ne peut être inférieur à six mois.

Autant je suis pour l'action de groupe, en tant que vice-présidente de la commission d'enquête sénatoriale sur le Médiateur et de celle sur prothèses mammaires PIP, autant je suis opposée au découpage selon les thématiques. Les différents régimes d'action de groupe ne sont pas harmonisés. Mieux aurait valu un texte *ad hoc* pour protéger tant les requérants que les débiteurs ou les entreprises. Une action de groupe mal ficelée risque de porter dommages aux acteurs concernés. Mon vote dépendra du sort réservé à mes amendements.

La question de l'action de groupe est trop importante pour être traitée précipitamment.

*(Applaudissements au centre et sur plusieurs bancs à droite)*

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Ces deux projets de loi sont l'aboutissement d'une réflexion engagée par la garde des sceaux depuis 2013, et qui a associé tous les acteurs du monde judiciaire. Le projet de loi organique constitue la quatrième réforme du statut de la magistrature depuis 1958. Je regrette néanmoins que la navette du projet de loi constitutionnelle sur le Conseil supérieur de la magistrature ait été interrompue après sa réécriture complète par le Sénat.

Il mettait pourtant notre droit en accord avec le droit européen. La CEDH considère en effet que les magistrats du parquet ne disposent pas des garanties d'indépendance nécessaires pour être reconnus comme faisant partie de la magistrature. Ce soupçon, bien que non fondé comme l'illustrent des affaires récentes, est dommageable pour notre justice.

Le président de la République s'était engagé à revoir le statut des membres du parquet. J'espère, j'y insiste, que le texte sur le Conseil supérieur de la magistrature poursuivra sa route.

En attendant une éventuelle réunion du Congrès à Versailles, le projet de loi organique comporte des avancées et répond à des revendications de longue date. Ainsi, la liberté syndicale des magistrats est reconnue, n'en déplaise à certains !

Le texte renforce aussi le cadre déontologique tout en favorisant l'intégration des magistrats dans leurs nouveaux postes et en ouvrant la profession, qui attire de plus en plus de jeunes. La précédente majorité a été imprudente en diminuant le nombre de magistrats alors que leurs tâches augmentent, notamment en matière de contrôle des gardes à vue, des hospitalisations sous contrainte ou de tutelles et que beaucoup partaient à la retraite. Quelque 500 postes seraient vacants.

Nos amendements viseront à accroître l'indépendance des magistrats du parquet, à rétablir l'autorisation donnée sous conditions aux magistrats honoraires d'exercer leurs fonctions d'assesseur ou de substitut, à supprimer la notion d'apparence pour les conflits d'intérêts, source d'interprétations incertaines. Nous chercherons aussi à faciliter la mobilité des magistrats exerçant outre-mer : il est juste que des magistrats aguerris aux problématiques de l'outre-mer puissent poursuivre leur carrière normalement.

Ces textes sont bienvenus, même s'ils ne nous dispenseront pas, je le rappelle, d'une réforme du CSM.

Comme vous l'avez indiqué récemment, madame la garde des sceaux, le Gouvernement n'a pas pour rôle de contester les décisions de justice, et s'en abstient. Il doit au contraire veiller à l'indépendance et à l'impartialité des magistrats. C'est notre rôle aussi. C'est pourquoi le groupe socialiste votera ce projet de loi organique. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain)*

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La portée du projet de loi organique est plus modeste que ne le laisse entendre son titre... Ainsi, celle de la modification de la nomination des procureurs généraux m'échappe, je l'avoue.

Beaucoup de concessions à l'air du temps, peu de réformes d'envergure dans ce texte qui devrait plutôt être intitulé : « Diverses dispositions tendant à améliorer le service de la justice et le déroulement de la carrière des magistrats »...

Les règles de mobilité sont allégées, l'obligation de résidence assouplie, les stagiaires de l'ENM seront autorisés à effectuer des actes judiciaires, etc.

Le seul point qui fait débat est celui de l'indépendance des magistrats. N'ayant pas voté la loi de circonstance sur la transparence de la vie publique du 13 octobre 2013, qui désormais devrait s'appliquer à tous, comme loi de la République, je ne comprends pas pourquoi les magistrats échapperaient à ses règles et resteraient dans l'entre-soi.

À peine plus d'un Français sur deux déclare faire confiance à la justice, selon un sondage qui figure sur le site internet du ministère, plutôt flatteur comparé à d'autres. La commission des lois a modifié le texte sur la déontologie. Mais il faut aller plus loin sur les déclarations d'intérêts et le nombre de magistrats concernés.

Soyons cohérents ! Selon l'étude d'impact le juge n'a pas à justifier de son impartialité. Dans ce cas, le texte est inutile et l'entretien annuel avec le chef de cour aussi !

Le groupe RDSE aborde cependant l'examen de ce texte avec un préjugé favorable. Il espère que le cours du débat l'incitera à voter pour ces textes. *(« Très bien ! » et applaudissements sur les bancs du groupe RDSE, ainsi que sur plusieurs bancs des groupes socialiste et républicain et écologiste)*

**Mme Pascale Gruny.** – Il est urgent de réformer la justice. Nos institutions sont en souffrance. L'autorité de l'État et de la justice est remise en cause par la défiance. Pourquoi ce titre ambitieux pour un texte précipité ? L'action de groupe a été créée par la loi Macron. Une évaluation est prévue. Pourquoi ne pas en attendre les résultats ? En banalisant et en étendant l'action de groupe, le Gouvernement met en danger les entreprises. *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste et républicain)*

Certes, il appartient à l'État de défendre les consommateurs. Mais les entrepreneurs ont-ils besoin qu'on multiplie les difficultés en cette période de morosité économique ? En mai, le bailleur social Paris Habitat a annoncé une transaction mettant un terme à l'action de groupe introduite par l'association SLC-CSF. L'aurait-il fait si la médiatisation de cette affaire n'avait pas gravement nui à son image ? Je ne le crois pas, et cet exemple illustre les dangers de l'action de groupe pour nos entreprises.

Comment le Gouvernement fera-t-il pour endiguer la multiplication des actions de groupe ? Faire respecter le cadre juridique ? Éviter les dérives préjudiciables à l'entreprise, que l'on peut craindre puisque les associations constituées depuis cinq ans ont la capacité à agir ?

Pourtant il n'y a pas d'emplois sans entreprise, ni d'entreprise sans clients. Ce texte méconnaît la réalité du terrain. Si des dérapages existent, est-il légitime de faire payer par toutes les entreprises les errements de quelques-unes, de les dénigrer, de véhiculer une mauvaise image ? (*Mme la garde des sceaux proteste*) Ce texte entretient un climat malsain. Notre droit est déjà suffisant pour sanctionner les comportements discriminatoires. Alors que les entrepreneurs souhaitent davantage de sécurité juridique, vous instaurez de nouvelles contraintes, rétroactives qui plus est. Les pouvoirs publics devraient plutôt favoriser l'épanouissement des entreprises. L'action de groupe ne doit, en tout cas, viser que les dommages matériels nés postérieurement à la demande faite à l'employeur.

Faites aussi confiance aux syndicats, qui connaissent mieux l'entreprise que n'importe quelle association.

**M. Charles Revet.** – Absolument.

**Mme Pascale Gruny.** – Ne sacrifiez pas nos entreprises sur l'autel de la démagogie. (*M. Alain Richard s'exclame*) Comme notre Premier ministre dites « oui » à l'entreprise ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*)

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Quelle position équilibrée...

**M. Alain Richard.** – Toute en nuances !

**M. Jacques Bigot.** – Ces textes, qui ont fait l'objet d'une concertation, dessinent une réforme globale, pour répondre aux attentes de nos concitoyens, à leur besoin de justice. Par l'accès au droit, d'abord. Dommage que le droit ne soit aucunement enseigné dans les lycées, au titre de la culture générale.

Le XXI<sup>e</sup> siècle sera le siècle du numérique. La justice se transformera - le portail Portalis y contribuera : qu'un justiciable puisse obtenir auprès du tribunal le plus proche de son domicile des renseignements sur une procédure qui se déroule ailleurs, est une réelle innovation.

La justice est l'étape ultime dans un conflit. Vous cherchez, à bon droit, à l'éviter. La conciliation sera obligatoire pour les petits litiges du quotidien de moins de 4 000 euros. Le juge pourra parfois imposer une médiation.

Vous réformez aussi le cadre d'exercice de la justice : projet de juridiction, autour d'un conseil de juridiction ouvert à la société ; création d'un pôle social au TGI ; élargissement de l'action de groupe.

Depuis qu'existe l'action de groupe en matière de consommation, le contentieux n'a pas augmenté. S'il convient de limiter les actions de groupe à des domaines précis, en nous gardant de l'exemple américain, il manque une action de groupe environnementale, pas nécessairement à visée pénale d'ailleurs. Car l'action de groupe est aussi un moyen d'encourager la conciliation : le juge dira s'il y a un préjudice, après quoi il est plus facile de s'entendre sur une indemnisation.

La justice appartient à tous. Le titre choisi par le rapporteur pour cette loi témoigne de l'intérêt qu'il porte à l'action de groupe, tant mieux. Mais ce qui concerne l'office de justice est l'essentiel, pour redonner sens au pouvoir judiciaire et confiance à nos concitoyens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain*)

**M. Christophe-André Frassa.** – Je m'exprimerai en tant que rapporteur des projets de loi de ratification des ordonnances du 12 mars 2014 et du 26 septembre 2014 relatives au droit des entreprises en difficulté et aux procédures collectives. Matière austère et technique, mais fondamentale... Un droit efficace, ce sont des entreprises et emplois sauvés. Je rends hommage à Jean-Jacques Hyst, auteur de plusieurs rapports sur le sujet, rapporteur en particulier de la loi de 2005 et à l'origine des procédures de sauvegarde et de sauvegarde financière accélérée.

Les réformes s'accélèrent depuis 2005, sans doute en raison de la crise économique. Celles de 1984 et 1985, portées par M. Badinter, avaient posé de bons principes. Les ordonnances de 2014 développent des ponts entre prévention et procédures collectives, incitent les entreprises à solliciter au plus tôt le juge, afin de prévenir plutôt que de guérir, et les créanciers à trouver un accord en conciliation avec les débiteurs. Les prérogatives du parquet sont renforcées, l'impartialité du tribunal mieux garantie. Les ordonnances précisent ou corrigent aussi de nombreuses dispositions ponctuelles.

Sur 69 000 procédures ouvertes l'an dernier sur la base du livre VI du code de commerce, 2 500 ont donné lieu à un mandat *ad hoc* ; 1 500 ont abouti à une sauvegarde judiciaire ; 16 000 à un redressement ; 40 000 à une liquidation. De nombreux emplois sont sauvés en prévention et en sauvegarde.

Le droit des entreprises en difficulté devient une boîte à outils pour régler au cas par cas les problèmes des grandes entreprises, tendance qui risque d'accroître la complexité de notre système et de rebuter les petites entreprises...

Les ordonnances ont, apparemment, été mises en application sans difficulté. La commission des lois a voulu qu'elles fassent l'objet d'une analyse approfondie, c'est une démarche vertueuse, car il nous appartient de contrôler l'usage fait par le Gouvernement de la délégation qui lui a été accordée.

La même vigilance s'imposera à propos de la réforme par ordonnances du droit des obligations...

Nos 25 amendements ont été réunis en un seul à l'article 50, que la commission des lois a intégré. Clarification de la procédure d'alerte par le commissaire aux comptes, suppression de la déclaration d'insaisissabilité des biens immobiliers de l'entrepreneur individuel autres que sa résidence principale, clarification des règles d'information du comité d'entreprise en cas de mandat *ad hoc* ou de conciliation, ou meilleure information du parquet et du tribunal, réduction de dix à cinq ans de la durée maximale du plan de sauvegarde ou encore renforcement des garanties d'impartialité du tribunal, telles en sont les principales dispositions. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*)

**M. Alain Richard.** – Le Sénat est dans son rôle : sa vocation est de préférer l'approfondissement législatif aux positions partisans, et je remercie les rapporteurs d'y être fidèles.

Ces deux textes offrent une vision de long terme, il faut en rendre hommage au Gouvernement. Il faut toujours veiller à la faisabilité de ce que l'on projette ; la méthode est ici la bonne, et ce texte marque une étape importante vers la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

L'objectif est de permettre à nos juridictions de statuer effectivement dans l'équité des litiges de toute nature, en tenant compte des évolutions du droit international et de la société. Or les demandes s'accumulent... Le temps judiciaire doit être employé judicieusement, sauf à perturber l'action de la justice. Il est bon que les juridictions développent en leur sein un dialogue de gestion. La justice doit, elle aussi, être gérée ; le nier, c'est refuser la réalité.

Une des parties peut être intéressée aux retards pris par l'institution judiciaire ; tirons donc mieux parti des outils à notre disposition contre les pratiques dilatoires.

Si la justice ne gagne pas en efficacité, elle sera concurrencée par d'autres modes de règlement des litiges, comme l'arbitrage international ou la transaction, au risque de nuire à l'égalité entre les parties. La rupture conventionnelle du contrat de travail n'est d'ailleurs qu'un moyen de contourner le juge...

Il faut soutenir le développement des modes alternatifs de règlement des litiges, mais aussi penser au risque de voir s'allonger les délais de jugement.

La déjudiciarisation de certains contentieux mérite réflexion. Ainsi, la conduite sans permis serait mieux réprimée par le tribunal de police, juridiction à part entière.

Quant à l'éthique des magistrats, il n'y a pas de raison de s'opposer aux quelques dispositions prévues, qui constituent des concessions à l'air du temps...

S'agissant de la révision constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature, le principal parti d'opposition doit s'engager ; nous sommes sinon dans un théâtre d'ombres...

Nos magistrats ont une éthique et une implication professionnelles qui justifient la confiance et le respect de nos concitoyens. Leur place dans les juridictions internationales prouve que leurs compétences sont sûres et reconnues... Ils incarnent une tradition séculaire dont nous pourrions encore demain être fiers. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain*)

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Merci à tous ceux qui ont relevé ce qu'il y avait de substantiellement nouveau dans un texte qui réorganise notre justice pour la rapprocher des citoyens, en tirant parti des innovations technologiques. J'ai souhaité une réforme irriguée, nourrie et portée collectivement, car l'institution judiciaire doit nous rassembler.

Un mot sur le tribunal de première instance proposé par M. Détraigne et Mme Klès. C'était aussi un engagement du président de la République. Nous l'avons envisagé, avons reçu 2 000 contributions mais nous sommes heurtés à une opposition unanime, sans doute par crainte que cette réorganisation ne conduise à fermer les tribunaux.

C'est pourtant le contraire de ce que nous faisons depuis 2012. Mais le traumatisme de la réforme de la carte judiciaire est tel qu'il aurait fallu passer en force, ce qui n'aurait eu aucun sens. D'autant que d'autres moyens existent pour renforcer la proximité et la lisibilité de notre système judiciaire.

Les juridictions de proximité, qui devaient disparaître en 2013, disparaîtront finalement en 2017. Il est bon que les lois votées s'appliquent... En revanche, les tribunaux d'instance verront leur identité de tribunaux de proximité renforcée. L'organisation des TGI en pôles rationalisera leur activité.

Madame Gruny, c'est le portrait que vous avez fait des entreprises qui pourrait les inquiéter. Nous ne jetons personne en pâture ! Nous ne pensons pas que la majorité des entreprises pratiquent la discrimination, ce que vous laissez entendre... Dans un état de droit, celles qui le font doivent être combattues.

Un socle procédural est fixé, qui renvoie pour le reste à des matières régies par des corpus législatifs particuliers. Avec l'action de groupe, nous rendons service aux entreprises - et elles le disent. La très grande majorité d'entre elles est vertueuse, preuve en est qu'il n'y a eu que six actions de groupe en matière de consommation. Mieux vaut que celles dont les pratiques sont contestables soient identifiées et, de préférence, corrigent le tir, les autres ne seront plus injustement soupçonnées.

Le XXI<sup>e</sup> siècle est le siècle de la mobilité, de l'information accessible rapidement et facilement. Le SAUJ est une véritable innovation.

Pour ce qui est de la justice commerciale, il faut faire en sorte de prévenir. Un chef d'entreprise en difficulté n'est pas fatalement condamné.

Le JLD, à nos yeux, doit être spécialisé, donc volontaire, formé, et doté d'un statut plus protecteur.

Je vous remercie très chaleureusement pour notre ambiance de travail et votre hauteur de vue. J'ai grand plaisir, en particulier, à réfléchir avec vous sur la justice civile, peu visible, celle qui peut redonner espoir, et à l'accès de tous à la justice. Si l'institution judiciaire devient plus hospitalière, ce sera aussi grâce à vous. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain*).

*La discussion générale commune est close.*

### Discussion des articles du projet de loi organique

*L'article premier est adopté.*

#### ARTICLE 2

**M. le président.** – Amendement n°48, présenté par M. Pillet, au nom de la commission.

Alinéa 11

Supprimer les mots :

de premier vice-président chargé des fonctions de juge des libertés et de la détention,

**M. François Pillet, rapporteur.** – Coordination.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Avis défavorable, car le Gouvernement souhaite rétablir sa rédaction de l'article 14.

*L'amendement n°48 est adopté.*

*L'article 2, modifié, est adopté.*

*L'article 3 est adopté.*

#### ARTICLE 4

**M. le président.** – Amendement n°21, présenté par M. Mohamed Soilihi et les membres du groupe socialiste et républicain.

Alinéa 5, première phrase

Remplacer les mots :

de publication des résultats des épreuves d'admissibilité

par les mots :

de la première épreuve

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – L'amendement rétablit le texte initial, qui prévoit le report de la vérification des conditions requises pour concourir au plus tard à la date de nomination comme auditeur de justice, afin de rationaliser le contrôle des dossiers de candidature et accélérer les procédures de concours.

**M. François Pillet, rapporteur.** – La vérification aura lieu bien après l'admissibilité et avant la nomination, inutile d'avancer la date à laquelle les candidats devront s'être conformés à leurs obligations - car c'est là l'objet de l'amendement. Avis défavorable.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Avis favorable, il est logique de justifier que l'on remplit les conditions requises au moment de l'admissibilité.

*L'amendement n°21 n'est pas adopté.*

*L'article 4 est adopté.*

#### ARTICLE 5

**M. le président.** – Amendement n°3 rectifié, présenté par M. Collombat, Mme Malherbe et M. Requier.

Alinéa 3

Après le mot ;

économique

insérer le mot :

, philosophique

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cet amendement ouvre la possibilité d'être directement nommé auditeur de justice pour les personnes pouvant se prévaloir de quatre années d'activité dans le domaine « philosophique ». Je ne vois pas pourquoi on les exclurait. Pour un magistrat, la lecture d'Aristote est plus intéressante que celle des prix Nobel d'économie...

**M. François Pillet, rapporteur.** – Je ne doute pas que la réflexion philosophique puisse contribuer à l'enrichissement du corps des magistrats... Mais les dispositions de cet alinéa sont interprétées largement, ce qui nous satisfait : preuve en est que des professeurs de philosophie ont été recrutés sur titre en 2012. Et l'histoire ? Et les sciences ? Avis défavorable.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Le projet de loi organique vise à ouvrir la magistrature sur la société, à des formations, des cultures différentes. L'idée me plaît, je ne suis pas opposée à l'amendement, qui me paraît toutefois trop restrictif. Pourquoi ne pas viser les sciences humaines et sociales dans leur ensemble ? Nous pourrions y revenir au cours de la navette. Retrait ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – J'ai craint que vous ne condamnerez une nouvelle fois Socrate... L'ouverture que vous faites, madame la ministre, me convient, bien que la philosophie ne soit pas une science... Je préférerais revoir la rédaction dès maintenant.

**M. Philippe Bas, président de la commission.** – Je ne méconnais pas l'apport de la philosophie au droit, mais le travail d'un magistrat est de technique juridique. Je suis plus étonné de l'ouverture aux

économistes des fonctions judiciaires que favorable à l'ouverture aux philosophes, sociologues, historiens... Pourquoi pas des théologiens rompus à l'exégèse ?

N'improvisons pas. L'avis de Mme la garde des sceaux est sage : laissons-la nous dire, d'ici la fin de la navette, quelles évolutions lui paraissent envisageables, en fonction des besoins de la profession. La mention des économistes est peut-être l'héritage de la période lointaine où la discipline économique n'était qu'une branche du droit.

**M. Jacques Bigot.** – Ne confondons pas l'activité et le diplôme ! La psychologie, elle aussi, serait utile. Et il y a des philosophes qui sont en même temps de grands juristes, comme Antoine Garapon.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Merci à M. Collombat. On s'est habitué à lire les termes « économique », « social »... Le mot « philosophique », lui, est devenu étrange. Pourquoi ?

Le texte impose une formation juridique. Si vous l'estimez suffisante, il faut le dire.

Connaître Platon, Aristote, Malebranche, Montesquieu ou Rousseau est très appréciable pour un juge. J'étais sûre que Mme la garde des sceaux serait très ouverte à cet amendement, et je souhaite vivement qu'il soit mis aux voix dans sa version rectifiée. Nous verrons bien ce qu'en fera l'Assemblée nationale.

**M. Marc Laménié.** – Ce débat nous interpelle. Tout est juridique, il faut le reconnaître. Les facultés de droit et de sciences humaines sont distinctes. Ouvrir aux sciences humaines ? Et l'histoire, la géographie ? Juger, ce n'est pas une mission simple. Je me rallie donc à la position du président Bas.

**Mme Nathalie Goulet.** – Le groupe UDI-UC aussi. Des philosophes, pourquoi pas... sauf dans la diplomatie !

**M. Jacques Mézard.** – Comme le président Sueur, je crois qu'il faut revenir au texte. Les personnes visées devront justifier d'un diplôme sanctionnant quatre ans ou plus d'une formation juridique. Toutes les garanties sont apportées.

Songez à ce qu'apporte au Sénat un philosophe comme Pierre-Yves Collombat. (*On apprécie*) Ne privons pas la magistrature de pareille expérience. Tous les membres du Conseil d'État nommés au tour extérieur sont-ils de bons spécialistes du droit ?

**M. Philippe Bas,** *président de la commission.* – Ils le deviennent...

**M. Jacques Mézard.** – Nous sommes d'accord... L'amendement est frappé au coin du bon sens.

**M. François Pillet,** *rapporteur.* – Cet amendement rectifié oublie les sciences, l'histoire...

**M. Michel Mercier.** – Et les militaires...

**M. François Pillet,** *rapporteur.* – Rectifier les textes en séance est toujours un exercice délicat... Je rejoins la position de la ministre. Laissons la navette se poursuivre pour améliorer la rédaction. Retrait ?

**Mme Christiane Taubira,** *garde des sceaux.* – Moi aussi j'éprouve toujours une certaine réticence aux réécritures en séance. L'idée est bonne. Prenons le temps de la réflexion. En tout état de cause, il ne s'agit que des conditions d'entrée sur titre à l'ENM. Votre amendement va dans le sens de l'ouverture de la magistrature avec des garanties : diplôme en droit, expérience professionnelle de quatre ans. Les risques sont somme toute limités. Sagesse.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Si je retire mon amendement, il disparaîtra de la navette...

*L'amendement n°3 rectifié n'est pas adopté.*

*La séance est suspendue à 20 h 10.*

PRÉSIDENCE DE MME FRANÇOISE CARTRON,  
VICE-PRÉSIDENTE

*La séance reprend à 21 h 40.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°22, présenté par M. Mohamed Soilihi et les membres du groupe socialiste et républicain.

Alinéa 6

Après les mots :

Au deuxième alinéa,

insérer les mots :

les mots : « qui possèdent, outre les diplômes requis pour le doctorat, un autre diplôme d'études supérieures » sont supprimés et

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – L'exigence de diplômes trop importants pour accéder à la formation à l'ENM risque de tarir le recrutement de celle-ci.

**M. François Pillet,** *rapporteur.* – Il faut certes recruter plus largement les magistrats, mais conservons un haut niveau de qualification : la magistrature n'est pas un secteur comme un autre. Les docteurs en droit

ne représentent que 2,63 % des admis de la procédure de l'article 18-1. Vu ce taux d'échec, mieux vaut maintenir une exigence supplémentaire quant à leur ouverture sur d'autres disciplines. Avis défavorable.

**Mme Christiane Taubira,** *garde des sceaux.* – Un doctorat en droit pour accéder à la formation de 31 mois à l'ENM, ce n'est pas une procédure trop lâche de recrutement...

Je comprends les deux positions, l'ouverture plus large du recrutement ou à l'inverse sa restriction au motif que la magistrature est une autorité constitutionnelle investie d'une mission extrêmement

lourde. Mais la détention d'un doctorat en droit est déjà une exigence forte. Avant la création de l'Institut d'études judiciaires, ancêtre de l'ENM, le recrutement pouvait être qualifié de dynastique... La création de cet institut en 1958 a ouvert le recrutement à tous les talents. Avis favorable.

**M. André Reichardt.** – Docteur en droit moi-même, je me rallie à cet amendement, car je ne vois pas l'utilité d'un diplôme supplémentaire. La condition essentielle de recrutement reste la maîtrise de la discipline fondamentale en la matière : le droit.

*L'amendement n°22 n'est pas adopté.*

*L'article 5 est adopté.*

## ARTICLE 6

**Mme Cécile Cukierman.** – Certes, les stages de six mois dans un cabinet d'avocat, instaurés après l'affaire d'Outreau ont pu apparaître trop longs et dévoyés de leur but initial. Je regrette que le texte oublie l'autre période de trois mois, destinée à « mieux connaître l'environnement judiciaire, administratif et économique », et reste aussi flou que sa place dans la scolarité.

La loi organique doit s'accompagner d'une réflexion beaucoup plus large sur la formation des futurs magistrats, qui ne saurait se limiter à des aspects techniques. La réforme gagnerait à dépasser le toilettage des textes pour s'intéresser à la place des magistrats dans la société, aux inutiles tests psychotechniques, aux effets pervers du classement de sortie, à l'affectation des jeunes magistrats sans expérience dans des postes difficiles comme Cayenne ou Mayotte.

**Mme la présidente.** – Amendement n°36 rectifié, présenté par Mme Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Rédiger ainsi cet article :

Au dernier alinéa de l'article 19 de la même ordonnance, les mots : « d'une durée minimale de six mois » sont remplacés par les mots : « leur permettant de mieux connaître l'environnement judiciaire, administratif et économique, incluant un stage ».

**Mme Cécile Cukierman.** – L'amendement a été rectifié conformément au souhait de la commission. L'argument de la souplesse de l'ENM ne suffit pas, mieux vaut supprimer la référence à la durée du stage et la remplacer par une précision sur sa finalité.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Avis favorable : cette rédaction clarifie le but des stages des auditeurs de justice, et leur permet même d'effectuer ceux-ci auprès d'un avocat. Laissons à l'ENM le soin d'adapter la formation au profil des élèves : ceux qui ont suivi la scolarité de l'école du barreau n'ont pas besoin de faire un stage auprès d'un avocat.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Avis favorable. Je me suis intéressée à cette question

dès mon arrivée en responsabilité. La durée de six mois, instaurée après l'affaire d'Outreau, est un peu longue. Laissons de la souplesse à l'École.

*L'amendement n°36 rectifié est adopté.*

*L'amendement n°4 rectifié n'a plus d'objet.*

*L'article 6, modifié, est adopté.*

## ARTICLES ADDITIONNELS

**Mme la présidente.** – Amendement n°16 rectifié, présenté par M. Grand.

Avant l'article 7

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport évaluant l'opportunité d'instaurer constitutionnellement la fonction de procureur général de la Nation.

**M. Jean-Pierre Grand.** – Les décisions de justice sont de plus en plus contestées et fréquemment suspectées d'être dépendantes du pouvoir exécutif, vous en savez quelque chose, madame la Ministre, comme d'ailleurs M. Mercier.

L'instauration de la fonction de procureur général de la Nation garantirait une véritable indépendance de la justice.

La loi du 25 juillet 2013 interdit au ministre de la justice d'adresser aux magistrats du parquet des instructions dans des affaires individuelles : c'est une avancée. Un projet de loi constitutionnelle portant réforme du CSM a également été débattu au Parlement mais il a été suspendu par le Gouvernement depuis juillet 2013.

Afin de clarifier les procédures de nomination et de progression de carrière des magistrats, ceux du ministère public pourraient être rattachés à une hiérarchie au sommet de laquelle se trouverait non plus le garde des sceaux mais le procureur général de la Nation, nommé par le Conseil supérieur de la magistrature.

J'ai déposé en ce sens une proposition de loi constitutionnelle le 19 août 2015. On peut y réfléchir sérieusement, sans remettre en cause l'équilibre de nos institutions.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Nous abordons les dispositions relatives au statut du parquet, que la jurisprudence de la CEDH nous contraint à clarifier. Cet amendement est très intéressant, mais il est clairement de nature constitutionnelle et ne peut donc être adopté dans le cadre d'une loi organique. Nous aurons un débat plus approfondi à l'occasion de votre proposition de loi. Retrait ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Cette proposition de loi a déjà été déposée ? (*M. Jean-Pierre Grand le confirme*). C'est avec la plus

grande gourmandise institutionnelle que la commission des lois en débatta. (*Sourires*)

En toute hypothèse, ce projet de loi n'est pas le véhicule juridique adapté. L'avis est donc défavorable pour ce simple motif.

Cela ne bouleverserait pas l'équilibre de nos institutions, dites-vous. Ce serait pour le moins un tournant historique majeur, qui modifierait la configuration de nos institutions. Je ne dis pas que ce que vous proposez soit impraticable. Cela existe, dans des pays comme l'Espagne, l'Italie ou le Brésil. Mais les institutions sont le produit d'une longue histoire, que l'on ne peut rayer ainsi. Renoncer au Parquet à la française pour le remplacer par une institution comme celle que vous dites aurait des conséquences considérables et je ne prendrai certainement pas l'engagement d'ouvrir un débat en ce sens.

**M. Jean-Pierre Grand.** – Il faut savoir toucher aux vaches sacrées. Parler ici de la réforme de nos institutions vaut mieux que rêver d'une VI<sup>e</sup> République qui, dans l'esprit de beaucoup, ne serait qu'une IV<sup>e</sup> République rétablie. Il faut avancer, tout en conservant ce que la V<sup>e</sup> République nous a apporté : la stabilité.

*L'amendement n°16 rectifié est retiré.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°19 rectifié, présenté par M. Mohamed Soilihi et les membres du groupe socialiste et républicain.

Avant l'article 7

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est ainsi rédigé :

« Art. 5. – Les magistrats du parquet sont placés sous la direction de leurs chefs hiérarchiques. Ils sont autonomes dans l'exercice de leurs fonctions et libres de leur expression. Ils sont placés sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, dans la limite de l'interdiction des instructions portant sur les affaires individuelles prévue par le code de procédure pénale. »

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Il est urgent de conférer au Parquet toute l'indépendance que la CEDH exige. Ce n'est qu'en 1993 que le Parquet est apparu dans la Constitution. Il est appelé à garantir la liberté individuelle.

**Mme la présidente.** – Amendement n°18 rectifié, présenté par M. Mohamed Soilihi et les membres du groupe socialiste et républicain.

Avant l'article 7

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À la première phrase de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, les mots : « et sous l'autorité du garde des sceaux » sont supprimés.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Là encore, il s'agit de faire évoluer le statut des magistrats du Parquet afin d'éviter tout soupçon d'intervention du pouvoir exécutif dans le traitement des affaires judiciaires.

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'article 5 de l'ordonnance de 1958 dispose déjà que la parole des magistrats du Parquet est libre. Les soustraire à l'autorité du garde des sceaux aurait des effets néfastes, et ne passerait sans doute pas le filtre du Conseil constitutionnel. L'article 30 du code de procédure pénale, issu de la loi du 25 juillet 2013, satisfait cet amendement sur l'interdiction des injonctions individuelles.

En 2013, le Sénat a tracé la voie d'une réforme du parquet : suivons-la ! Avis défavorable à l'amendement n°19 rectifié.

L'amendement n°18 rectifié est quant à lui contraire à l'article 65 de la Constitution. Je ne comprends pas que l'on en discute puisqu'un accord existe sur ce point.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Je m'interroge sur la portée des propos du président de la commission des lois et de son rapporteur... Êtes-vous vraiment d'accord sur cette révision constitutionnelle ? Vous avez pourtant écarté le projet de réforme que nous vous avons soumis !

**M. Michel Mercier.** – Nous l'avons purifié ! (*Sourires*)

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Je veux être sûre de comprendre avant de répondre sur les amendements. Serez-vous unanimes au moment du vote ? Je prends acte de votre évolution. (*Sourires à gauche*)

Nous sommes attachés au parquet à la française. Seulement, la France est active au suivi du Conseil de l'Europe, et la jurisprudence de la CEDH a contesté son statut du parquet.

D'aucuns appellent de leurs vœux la création d'un Conseil de justice, qui irait au-delà des missions du Conseil supérieur de la magistrature. Reste que le Gouvernement doit conserver les moyens de conduire une politique pénale, et d'en répondre. Si l'on rompt les liens entre parquet et Gouvernement, quelle reddition de comptes obtiendrez-vous de la magistrature en cas de dysfonctionnement ? Nous ne souhaitons pas fragiliser l'édifice actuel. Le consolider par une révision constitutionnelle devient urgent. Les magistrats du parquet sont indépendants dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle, mais le Gouvernement est responsable de la politique pénale.

**M. Michel Mercier.** – Le point est important. Ces deux amendements ne répondent pas à la vraie question. Ce sont des faux-semblants, je ne les voterai pas.

La position de la France au sein du Conseil de l'Europe – qui considère que le parquet n'est pas indépendant – est fragile. Le Conseil constitutionnel et

la chambre criminelle de la Cour de cassation, se sont pourtant prononcés : les membres du parquet sont bel et bien des magistrats. Il nous appartient donc, en tant que titulaires du pouvoir constituant, de clarifier la situation.

Avec notre organisation du parquet, nous sommes un des rares pays où la mise en garde à vue est placée sous le contrôle d'un juge ; au Royaume-Uni, ce n'est pas le cas. Notre assemblée est la chambre de défense des libertés individuelles : apportons-en la démonstration.

**Mme la présidente.** – Votre temps est épuisé.

**M. Michel Mercier.** – Cette règle est absurde ! Devrai-je vous redemander la parole dans cinq minutes ?

**Mme la présidente.** – Eh non, cela non plus n'est pas possible.

**M. Philippe Bas, président de la commission.** – Madame la ministre, vous semblez minimiser la portée de la position exprimée par le Sénat en 2013. Cette réforme n'a rien de mineur ! La vraie question est celle-ci : comment définissez-vous l'urgence ? Nous avons été sommés d'examiner toutes affaires cessantes la charte relative aux langues minoritaires... Dans combien de temps, l'Assemblée nationale sera-t-elle saisie du texte voté au Sénat il y a deux ans, permettant de conserver la qualité de magistrat aux membres du parquet ? L'accord sur ce texte, vous l'avez constaté, est large. (*Applaudissements à droite et au centre*)

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La seule chose qui importe est de préciser la légitimité démocratique de ces personnes investies d'un énorme pouvoir : à qui rendra des comptes le parquet - ou le « procureur général de la Nation » ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Monsieur le président, je n'ai jamais dit que la réforme que vous avez votée était mineure, j'ai fait observer qu'elle était minimale et en deçà du texte du Gouvernement... Le respect de l'avis conforme du CSM appartient à la pratique, il convenait d'aller au-delà, avec un pouvoir d'auto-saisine par exemple.

Autres points de divergence : la présidence de la formation plénière du CSM, et le choix des personnalités qualifiées... Dois-je vous rappeler l'état de défiance de la population envers la justice ? Il fallait y remédier. Or vous vous êtes opposés au collège de personnalités qualifiées, comme à la présidence de la formation plénière par une personnalité qualifiée - afin de ne pas donner le sentiment d'un entre-soi...

La charte des langues régionales vous a été soumise sans précipitation puisqu'elle a été signée en 1999 et que le projet de réforme constitutionnelle en la matière date de fin 2013.

L'Assemblée nationale a été saisie de votre texte de révision constitutionnelle. J'espère qu'une date d'examen sera arrêtée prochainement. Je vous ai

consultés en amont, par courtoisie et par respect, afin de m'assurer qu'il y aurait la majorité des trois cinquièmes au moins sur le texte minimal que vous avez voté.

C'est pourquoi je voulais m'assurer de votre soutien pour la réforme du CSM.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – À défaut du menu principal, je proposais un dessert mais personne n'en veut. Je retire donc ces amendements, d'autant que le débat est allé au-delà de mes espérances. Je note l'appétit de chacun pour voter la révision du CSM !

*L'amendement n°19 rectifié est retiré, ainsi que les amendements n°18 rectifié et 20 rectifié.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°2 rectifié, présenté par M. Reichardt, Mme Imbert, MM. D. Laurent, Longuet et G. Bailly, Mmes Di Folco et Gruny, MM. Vogel et César, Mme Deromedi, M. Dufaut, Mme Lamure et MM. Laménie, Mouiller, B. Fournier, Laufoaulu, Houpert, Masclat et Milon.

Avant l'article 7

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est ainsi modifiée :

1° Après la première phrase du deuxième alinéa de l'article 28, est insérée une phrase ainsi rédigée :

« En cas d'avis défavorable, la nomination d'un magistrat du parquet ne peut intervenir que si, au terme d'un nouvel examen, l'avis n'est pas confirmé à la majorité des deux-tiers. » ;

2° L'article 38 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« En cas d'avis défavorable, la nomination d'un magistrat du parquet ne peut intervenir que si, au terme d'un nouvel examen, l'avis n'est pas confirmé à la majorité des deux-tiers. »

**M. André Reichardt.** – En attendant que le processus de révision constitutionnelle aboutisse, cet amendement garantit l'indépendance des magistrats du parquet et, à travers elle, celle de l'institution judiciaire.

C'est un amendement d'appel, car à l'écoute de ce débat, je peine à comprendre où nous allons. La CEDH, pendant ce temps, ne manque pas une occasion de dénier la qualité de magistrat aux membres du parquet. D'où cette solution temporaire, qui nous ferait avancer en alignant le droit sur la pratique.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Je crains que votre proposition ne se heurte au Conseil constitutionnel : donner un pouvoir de blocage au CSM n'est pas conforme à l'esprit de l'article 65 de la Constitution. Ne prenons pas le risque d'une censure. Retrait ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Notre débat devrait rassurer. Il montre la convergence des points de vue en faveur du parquet à la française. L'avis conforme du CSM relève non d'une loi organique mais d'une loi constitutionnelle.

**M. André Reichardt.** – Le projet de loi constitutionnelle est suspendu depuis 2013. La rédaction résultant de l'amendement Mercier nous convient. Le Gouvernement le soutient-il ? En attendant, je peux retirer mon amendement.

**M. Philippe Bas, président de la commission.** – Mais le faites-vous ?

**M. André Reichardt.** – Je remercie Mme la ministre de sa réponse, que j'aimerais plus complète. (*Sourires*)

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Je le répète, je souhaite que la réforme du CSM suive son cours. Notre texte était plus ambitieux, mais si nous n'atteignons pas la majorité des trois cinquièmes sur l'ensemble, je n'ai pas la moindre réticence à me contenter de la version minimale du Sénat.

*L'amendement n°2 rectifié est retiré.*

## ARTICLE 7

**Mme la présidente.** – Amendement n°43, présenté par M. M. Mercier.

Supprimer cet article.

**M. Michel Mercier.** – L'étude d'impact est claire. En nommant les procureurs généraux par décret du président de la République et non en conseil des ministres, l'article 7 a une portée purement symbolique. Là encore on veut nous faire prendre des vessies pour des lanternes. Supprimons donc cet article : ou bien on fait la réforme, ou bien on ne la fait pas !

**M. François Pillet, rapporteur.** – Je comprends votre position, vous êtes l'auteur d'un amendement créant un Parquet à la française. Toutefois, cet article qui prévoit la nomination des procureurs généraux par décret simple du président de la République et non plus en conseil des ministres - mesure symbolique - est soutenue par les magistrats du parquet. Retrait ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Oui, cette procédure de nomination est symbolique. Mais les symboles ne sont pas négligeables, dans le monde judiciaire. L'indépendance et l'impartialité sont aussi une affaire d'apparence.

Elles doivent être perçues par la société, faute de quoi la suspicion prévaut. Les symboles et le décorum ont du sens. Il est pertinent de donner à voir l'indépendance des procureurs généraux à la société. Retrait ?

**M. Michel Mercier.** – Ces arguments ne sont guère convaincants. Il n'en est qu'un, que ni vous, ni le

rapporteur n'avez utilisé, et qui justifie un retrait. Les cours d'appel sont dirigées par une dyarchie, le premier président, qui n'est pas nommé en conseil des ministres et un procureur général qui, lui, l'est. Pour assurer l'équilibre, je retire mon amendement.

*L'amendement n°43 est retiré.*

*L'article 7 est adopté.*

*L'article 8 est adopté.*

## ARTICLE ADDITIONNEL

**Mme la présidente.** – Amendement n°23, présenté par M. Mohamed Soilihi et les membres du groupe socialiste et républicain.

Après l'article 8

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, il est inséré un article 2-1 ainsi rédigé :

« Art. 2-1. – La mobilité ou l'avancement d'un magistrat nommé dans une juridiction outre-mer ne peut souffrir aucune restriction consécutive à ce choix. »

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Cet amendement promeut la mobilité géographique des magistrats exerçant en outre-mer et entend susciter l'intérêt de ces derniers pour les juridictions ultramarines désertées.

La règle non écrite « outre-mer sur outre-mer ne vaut », fixée par le CSM, a pour conséquence qu'un magistrat exerçant outre-mer et inscrit au tableau d'avancement ne peut réaliser cet avancement qu'en retournant en métropole alors que les magistrats métropolitains peuvent poursuivre leur carrière dans le ressort d'une même cour, parvenant à un avancement dans une cour voisine, avant de revenir dans leur cour d'origine. Le CSM et le Conseil d'État font appliquer cette règle prétorienne, que l'on peut qualifier de discriminatoire et qui a pour effet de nuire à l'exigence déontologique de mobilité géographique qui selon les termes mêmes du Conseil supérieur de la magistrature, est une garantie d'impartialité du magistrat.

Est-ce parce que le soupçon pèse sur les magistrats outre-mer ? Pourtant, il serait juste de profiter de l'expérience qu'ils y ont acquise.

C'est pourquoi nous proposons d'abroger cette règle.

**M. François Pillet, rapporteur.** – En effet, les règles de mobilité ne favorisent pas la mobilité d'un poste outre-mer à un autre. Toutefois, dans les faits, selon la Chancellerie, aucune restriction n'est apportée à la carrière des magistrats outre-mer.

En outre, cet amendement créerait une inégalité de traitement, contraire à la Constitution, entre magistrats métropolitains et ultramarins. Avis défavorable.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Avis défavorable. Je comprends la volonté d'assurer l'attractivité des postes outre-mer. Depuis que je suis garde des sceaux, comme la loi doit être la même partout, je veille à ce que les conditions de mise en œuvre des règles d'affectation et de carrière soient uniformes. Des territoires métropolitains souffrent aussi d'un manque d'attractivité.

Cette règle de mobilité d'une part est mise en œuvre avec souplesse. Elle relève davantage de la gestion des ressources humaines que de la loi organique et même que la loi ordinaire. D'autre part, j'ai lancé il y a deux ans une campagne de sensibilisation aux carrières ultramarines. Des magistrats ayant exercé en outre-mer ont ainsi été invités à s'exprimer devant les élèves de l'ENM. Les résultats n'ont pas tardé : les demandes d'affectation outre-mer ont progressé dès l'année suivante. Toutefois, nous sommes attachés à laisser les magistrats qui le souhaitent revenir en métropole. Il ne s'agit pas d'un soupçon sur leur intégrité... En outre, nous avons créé des tutorats à l'attention des bons étudiants en droit des universités ultramarines pour les inciter à rejoindre la magistrature.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – J'aurais aimé satisfaire le rapporteur et notre ministre. Mais il est important de mettre un terme à une règle prétorienne officieuse et discriminatoire. Je maintiens donc cet amendement afin que chacun prenne ses responsabilités par son vote.

**M. Alain Richard.** – Cette disposition appliquée aux magistrats outre-mer serait exceptionnelle et ne relève pas, en tout état de cause, d'une loi organique.

Pourquoi ne pas énoncer simplement, sans faire référence à l'outre-mer, le principe général selon lequel la mobilité n'est pas liée au lieu d'exercice des postes antérieurs ? L'on respecterait ainsi l'exigence d'égalité.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Les conditions d'affectations outre-mer sont particulières. C'est vrai pour la magistrature comme pour les autres services publics. Certains enchaînent les postes outre-mer ; certains préfèrent y prendre leur retraite...

Cet amendement rectifié entrerait en contradiction avec une règle de gestion des ressources humaines. De plus, conserver le terme mobilité induit une ambiguïté avec les passages entre le siège et le parquet. Avis défavorable.

*L'amendement n°23 n'est pas adopté.*

## ARTICLE 9

**Mme la présidente.** – Amendement n°49, présenté par M. Pillet, au nom de la commission.

Alinéa 5

Supprimer les mots :

, premier vice-président chargé des fonctions de juge des libertés et de la détention

**M. François Pillet, rapporteur.** – Amendement de coordination avec la réforme proposée par notre commission à l'article 14 pour le mode de nomination du juge des libertés et de la détention.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Sagesse, car le Gouvernement est opposé au texte de la commission des lois sur le mode de nomination des JLD.

*L'amendement n°49 est adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°24, présenté par M. Mohamed Soilihi et les membres du groupe socialiste et républicain.

Alinéa 7

Remplacer cet alinéa par trois alinéas ainsi rédigés :

2° L'avant-dernier alinéa est ainsi modifié :

a) À la première phrase, le mot : « six » est remplacé par le mot « huit » ;

b) À la deuxième phrase, les mots : « celle des deux juridictions mentionnées » sont remplacés par les mots : « l'un des tribunaux de grande instance mentionnés » et le mot « sixième » est remplacé par le mot « huitième ».

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Cet amendement allonge de deux années la possibilité pour un magistrat d'exercer sur l'ensemble de sa carrière les fonctions de magistrat placé. Un tel allongement constitue un moyen de pallier la désaffectation à l'égard de ces fonctions et répond au souhait de certains magistrats de les exercer au-delà de la limite d'exercice de six ans.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Le recours à des magistrats placés est une entrave au principe d'indépendance et d'inamovibilité des magistrats du siège. La création de postes de magistrats placés est décidée par le chef de cour, qui décide aussi de leur emploi du temps et de leur affectation. La loi organique limite strictement l'exercice de telles fonctions. En 2011, à l'initiative de Jean-Yves Leconte, le Sénat a refusé d'allonger la durée. J'y demeure réservé.

Les magistrats placés bénéficient d'une priorité d'affectation. Certains magistrats préfèrent assurer cette fonction rapidement pour cette raison. Faut-il encourager ces comportements ? Avis défavorable.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Plus les promotions d'entrée à l'ENM sont importantes, plus nous créons de postes et plus il y a de postes vacants. En attendant la sortie des élèves de l'école, où la scolarité dure 31 mois, les juridictions ont recours à des magistrats placés. Favorable.

*L'amendement n°24 n'est pas adopté.*

*L'article 9, modifié, est adopté.*

## ARTICLES ADDITIONNELS

**Mme la présidente.** – Amendement n°63, présenté par le Gouvernement.

Après l'article 9

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au deuxième alinéa de l'article 6 de la même ordonnance, le mot : « religieusement » est supprimé.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Cet amendement actualise la formule du serment prêté par les magistrats judiciaires afin d'harmoniser sa rédaction avec celles retenues pour les magistrats des juridictions financières en supprimant l'adverbe « religieusement ».

**M. François Pillet, rapporteur.** – La commission des lois n'a pu examiner cet amendement déposé tardivement.

À titre personnel, je n'y suis pas hostile. Le terme « religieusement » a d'ailleurs été aussi enlevé du serment des avocats. Le terme n'avait toutefois pas de sens religieux : aucun serment sur aucun texte n'est exigé... Il a plutôt une fonction sacramentelle.

Il faudrait aussi rectifier cet amendement pour supprimer ce terme à l'article 20 de la même ordonnance, dans le serment des auditeurs de justice.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – J'accepte cette rectification.

**Mme la présidente.** – Ce sera l'amendement n°63 rectifié.

Amendement n°63 rectifié, présenté par le Gouvernement.

Après l'article 9

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Au deuxième alinéa de l'article 6 de la même ordonnance, le mot : « religieusement » est supprimé.

II. - Au troisième alinéa de l'article 20 de la même ordonnance, le mot : « religieusement » est supprimé.

*L'amendement n°63 rectifié est adopté,  
et devient un article additionnel.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°26, présenté par M. Mohamed Soilihi et les membres du groupe socialiste et républicain.

Après l'article 9

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le quatrième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le magistrat intégré au titre des articles 22 et 23 nommé dans une juridiction d'outre-mer et effectuant

son stage préalable sur le territoire métropolitain peut prêter serment devant la cour d'appel de sa résidence. »

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Cette disposition permet de régler les problèmes pratiques rencontrés pour recevoir les prestations de serment des magistrats intégrés nommés outre-mer qui souhaitent effectuer leur stage préalable dans l'hexagone. Ils pourront ainsi éviter le déplacement pour procéder à la prestation de serment à la Cour d'appel d'affectation.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Avis favorable à cette mesure de bon sens.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Favorable.

**M. Alain Richard.** – Il manque deux virgules : avant « nommé » et après « métropolitain ».

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – C'est pointilleux !

**Mme la présidente.** – C'est précis ! Ce sera l'amendement n°26 rectifié.

*L'amendement n°26 rectifié est adopté,  
et devient un article additionnel.*

## ARTICLE 10

**Mme la présidente.** – Amendement n°50, présenté par M. Pillet, au nom de la commission.

Alinéa 4, deuxième phrase

1° Supprimer les mots :

dans le ressort duquel est située la juridiction de proximité ou

2° Après la deuxième occurrence du mot :

temporaire

insérer les mots :

ou le juge de proximité

**M. François Pillet, rapporteur.** – Amendement rendu nécessaire par la suppression de la juridiction de proximité à compter de janvier 2017.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Favorable. D'autres ajustements rédactionnels sont à opérer en conséquence.

*L'amendement n°50 est adopté.*

*L'article 10, modifié, est adopté.*

*L'article 11 est adopté.*

## ARTICLE ADDITIONNEL

**Mme la présidente.** – Amendement n°25, présenté par M. Mohamed Soilihi et les membres du groupe socialiste et républicain.

Après l'article 11

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La dernière phrase du premier alinéa de l'article 27 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est supprimée.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Cet amendement supprime ces dispositions de l'article 27 de l'ordonnance statutaire, devenues inutiles avec les dispositions introduites par le présent projet de loi à l'article 36 de l'ordonnance statutaire.

*L'amendement n°25, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté, et devient un article additionnel.*

*Les articles 12 et 13 sont adoptés.*

## ARTICLE 14

**Mme la présidente.** – Amendement n°37, présenté par Mme Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Rédiger ainsi cet article :

L'article 28-3 de la même ordonnance est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, après les mots : « Les fonctions de », sont insérés les mots : « juge des libertés et de la détention, de » ;

2° À la première phrase du deuxième alinéa, après les mots : « en qualité de », sont insérés les mots : « juge des libertés et de la détention, de » ;

3° À la première phrase du troisième alinéa, après les mots : « Nul ne peut exercer plus de dix années la fonction de », sont insérés les mots : « juge des libertés et de la détention, de ».

**Mme Cécile Cukierman.** – Cet amendement rétablit le texte initial du Gouvernement destiné à renforcer le statut des juges de la liberté et de la détention (JLD) en les nommant par décret, au même titre que les magistrats chargés de fonctions spécialisées. Cette modification est essentielle pour renforcer l'indépendance de ces magistrats qui exercent des fonctions particulièrement exposées, afin qu'ils ne soient plus soumis aux pressions ou au bon vouloir des chefs de juridiction.

L'actualité l'a montré. Les juges pour enfants et les juges de l'application des peines sont déjà nommés par décret. Preuve que l'argument qui pointe les difficultés occasionnées pour les petits tribunaux ne vaut pas.

**Mme la présidente.** – Amendement identique n°47, présenté par le Gouvernement.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – L'amendement a pour objet de rétablir le texte proposé initialement.

Seule la nomination par décret du juge des libertés et de la détention, comme juge spécialisé, qui garantit une formation adéquate à l'importance de ses

missions de protection des libertés individuelles et une pérennité dans la fonction, permet d'offrir une meilleure justice.

**M. François Pillet, rapporteur.** – La commission des lois a proposé un autre système. La fonction de JLD a été créée par la loi du 15 juin 2000 pour retirer au juge d'instruction la compétence en matière de détention provisoire, instaurer un « double regard » sur les affaires instruites et confier à un magistrat expérimenté le soin de prendre les décisions, avant condamnation éventuelle, les plus lourdes de conséquence pour les libertés.

Depuis les fonctions du JLD n'ont cessé de s'accroître. Pas moins de vingt codes prévoient son intervention ! Vous trouverez le détail de ces dispositions dans mon rapport écrit ; c'est par exemple le cas en droit des étrangers ou en cas d'hospitalisation psychiatrique.

La liste de ses compétences est proprement effrayante. Le JLD est, en définitive, devenu un juge de droit commun des mesures privatives ou restrictives de liberté, et un juge pénal de l'urgence. Il n'est pas anormal qu'il bénéficie des mêmes protections que les autres magistrats. Le fait qu'il soit nommé parmi les magistrats du premier grade n'assurerait pas pour autant son indépendance.

Tous les magistrats que nous avons auditionnés, d'ailleurs, sont hostiles à cette réforme, à l'exception des syndicats.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Qui les représentent peut-être !...

**M. François Pillet, rapporteur.** – Cette fonction est peu attractive, et les primes n'y changent rien. Pour faire face aux besoins, il est à craindre que le Gouvernement ne nomme d'office de jeunes magistrats fraîchement émoulus de l'ENM.

Le JLD, par nature, ne statue pas dans la collégialité et un président de tribunal sera dépourvu si le JLD n'est pas compétent.

Aussi nous proposons que le JLD soit nommé parmi les magistrats du premier grade, président ou vice-président de TGI, après avis conforme de l'assemblée générale des magistrats du siège ; les modalités de la suppléance seraient renvoyées à la loi ordinaire.

Cette solution alternative est plus satisfaisante. Dans tous les cas le JLD doit être du premier grade.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Certes, mais en devenant un magistrat spécialisé, le JLD bénéficiera d'une formation. Les magistrats sont hostiles, dites-vous, mais vous n'avez pas entendu les syndicats !

Il y a un an, lors de l'examen du projet de loi d'adaptation au droit de l'Union européenne, le Sénat avait refusé la nomination par l'assemblée plénière

des magistrats du siège et avait préféré créer un juge spécialisé...

J'ai procédé à de nombreuses consultations approfondies, comme votre collègue M. Détraigne, ici présent, qui a participé à ces travaux, le sait. Certains y sont hostiles mais la majorité y voit une bonne mesure.

Les juges des enfants, d'instruction ou d'application des peines, sont aussi des juges spécialisés. Les juridictions savent comment faire.

**M. François Pillet, rapporteur.** – J'ai auditionné des JLD qui m'ont fait part de leur opposition. Nous avons ouvert une consultation sur internet. Là aussi nous avons enregistré de nombreuses oppositions argumentées.

Un magistrat du premier grade peut toujours bénéficier d'une formation continue. Un juge sortant de l'ENM sera-t-il mieux formé ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Oui.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je demande cinq minutes de suspension pour échanger sur ce point.

*La séance, suspendue à 23 h 40, reprend à 23 h 45.*

**M. Jacques Bigot.** – Nous sommes partagés. La fonction de JLD - son office libéral, comme dit Antoine Garapon - est fondamentale. Ces fonctions passionnantes ne sont toutefois pas faciles.

Une forme de démocratie au sein de la juridiction serait utile, en vertu de laquelle l'avis conforme serait délivré par l'assemblée générale des magistrats. Nous sommes donc sceptiques à l'égard de la proposition du Gouvernement. Nous nous abstenons.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Le sujet est très important. L'assemblée générale s'exprime sur des sujets plus nombreux et plus variés que par le passé, mais elle peut connaître des blocages : que se passerait-il alors ? Comment les dénouer ? Ce sont précisément ces difficultés qui ont conduit à leur assèchement.

Le système actuel n'est pas satisfaisant : les JLD peuvent être désignés parmi les sortants de l'école, sans formation spécifique, *a contrario* des autres juges spécialisés que sont les juges des enfants ou des juges d'application des peines, et n'ont pas de statut protecteur.

Je m'inclinerai naturellement devant vos votes, mais demeure convaincue qu'une formation à ces fonctions s'impose.

**M. François Pillet, rapporteur.** – En cas de blocage, hypothèse d'école...

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Non !

**M. François Pillet, rapporteur.** – ...il y aurait vacance d'emploi. Dans ce cas, la loi organique renvoie à la loi ordinaire en son article 11, qui y remédie.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Les situations ne sont pas comparables. On ne peut définir le régime du JLD en fonction d'une hypothèse localisée dans une juridiction en difficulté.

À nouveau, accordons-nous sur les principes : est-ce une fonction spécialisée, qui requiert une formation et un statut particulier ?

*Les amendements identiques n<sup>os</sup> 37 et 47 ne sont pas adoptés.*

*L'article 14 est adopté.*

*L'article 15 est adopté.*

## ARTICLE 16

**Mme la présidente.** – Amendement n<sup>o</sup> 5 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Arnell, Castelli, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Vall et Guérini.

Supprimer cet article.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'article 16 paraît couler de source et tenir du bon sens. Mais les présidents de cour évaluent... Pourquoi vouloir tout évaluer tout le temps ? C'est une manie...

**M. François Pillet, rapporteur.** – Il est anachronique que les chefs de cours continuent d'échapper à toute évaluation de leurs qualités professionnelles. Auditer le fonctionnement des cours d'appel est utile et peut éclairer le CSM. La commission des lois a renforcé le dispositif en prévoyant l'intervention de l'Inspection générale des services judiciaires. Avis défavorable.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Avis défavorable. Les chefs de cours sont en effet les seuls magistrats à ne pas être évalués.

Sur le principe, tout le monde est d'accord. Les débats ont porté essentiellement sur les modalités. Le chef de cour lui-même présentera le bilan de son activité : cela n'aura, admettez-le, rien d'agressif.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'évaluation suppose pourtant d'être faite par quelqu'un d'extérieur...

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Les chefs de cour n'ont pas de supérieur hiérarchique.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je ne conteste pas le principe de l'évaluation, mais trouve le dispositif inefficace. On sait que dans ces affaires on perd beaucoup de temps pour pas grand-chose. Je m'incline néanmoins.

*L'amendement n<sup>o</sup> 5 rectifié est retiré.*

*Les articles 16, 17 et 18 sont successivement adoptés.*

**ARTICLE 19**

*L'amendement n°6 rectifié est retiré.*

*L'article 19 est adopté.*

**ARTICLE 20**

**Mme la présidente.** – Amendement n°51, présenté par M. Pillet, au nom de la commission.

Alinéa 10, première phrase

Après les mots :

satisfaite, le

insérer les mots :

garde des sceaux,

**M. François Pillet, rapporteur.** – Amendement rédactionnel.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Sagesse.

*L'amendement n°51 est adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°27, présenté par M. Mohamed Soilihi et les membres du groupe socialiste et républicain.

Alinéa 16, première phrase

Supprimer les mots :

appartenant à des ressorts de cour d'appel différents

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Cet amendement revient sur la correction, qualifiée à tort de rédactionnelle par la commission des lois, qui a en réalité modifié l'objectif poursuivi par le Gouvernement s'agissant du retour de congé parental.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Avis favorable.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Même avis.

*L'amendement n°27 est adopté.*

*L'article 20, modifié, est adopté.*

**ARTICLE 21**

**Mme la présidente.** – Amendement n°13 rectifié, présenté par MM. Mézard, Collombat, Barbier, Bertrand, Arnell, Castelli, Collin, Esnol et Fortassin, Mmes Laborde et Malherbe et MM. Requier et Vall.

Après l'alinéa 1

Insérer trois alinéas ainsi rédigés :

« Art. ... – Les magistrats exercent leurs fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité et se comportent de façon à prévenir tout doute légitime à cet égard.

« Ils s'abstiennent de tout acte ou comportement à caractère public incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions.

« Les magistrats respectent les principes déontologiques inhérents à l'exercice de leurs fonctions.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cet amendement précise les valeurs fondamentales de la magistrature.

**Mme la présidente.** – Amendement identique n°28, présenté par M. Mohamed Soilihi et les membres du groupe socialiste et républicain.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – C'est le même.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Ces amendements sont satisfaits par le statut des magistrats. Avis défavorable.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Même avis. Les articles 6, 10 et 43 de l'ordonnance satisfont ces amendements.

*Les amendements identiques n°s 13 rectifié et 28 sont retirés.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°29, présenté par M. Mohamed Soilihi et les membres du groupe socialiste et républicain.

Alinéa 3

Supprimer les mots :

ou paraître influencer

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Cet amendement tient à cœur au président Sueur. Le projet de loi organique renforce les obligations de transparence ; toutefois, la définition des conflits d'intérêts applicable aux magistrats ne doit pas être étendue à l'apparence. L'expression « paraître influencer » pourrait être source d'interprétations pouvant nuire à la sérénité des débats.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Il s'agit de la définition qui figure dans la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et que la commission a conservée.

Le projet de loi ordinaire la reprend également, à l'image des textes, depuis cette date, sur les conflits d'intérêt des fonctionnaires, des magistrats administratifs ou financiers. Avis défavorable.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – La jurisprudence de la CEDH y fait également référence. Une définition unique est préférable. Avis défavorable.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le rapporteur n'a fait que rappeler les termes de la loi de 2013, que nous avons sans doute examinée un peu rapidement... Rien ne justifie d'en rester là ; pour ma part, je reste défavorable à cette définition. La notion d'apparence, le mot « paraître » ouvre la voie à toutes les interprétations, même les moins rigoureuses...

*L'amendement n°29 n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°38, présenté par Mme Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Alinéa 12, après la première phrase

Insérer une phrase ainsi rédigée :

Cet entretien – tout comme la déclaration d'intérêts – ne fait aucune mention des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé.

**Mme Christine Prunaud.** – Tous ces mécanismes de prévention des conflits d'intérêts sont nécessaires, y compris pour les magistrats de l'ordre judiciaire.

Certaines règles doivent être clarifiées et certaines obligations formalisées, mais il faut prendre garde à ne pas heurter la liberté d'opinion, d'expression, ou le respect de la vie privée. Sur cette conciliation, le présent texte est imparfait. Précisons par conséquent que l'entretien déontologique ne fait pas mention des opinions politiques ou des activités syndicales, religieuses ou philosophiques.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Le projet de loi relatif à la déontologie des fonctionnaires admet des dérogations pour les magistrats administratifs et financiers quand la révélation d'une activité de cette sorte résulte d'une déclaration émise dans une association ou une structure extérieure. Il est certes utile d'harmoniser les règles applicables, mais la méconnaissance de ces principes serait de toute façon sanctionnée au plan constitutionnel. Retrait ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Cela va sans dire, mais mieux en le disant ; en l'espèce la tautologie n'est pas choquante. Avis favorable.

*L'amendement n°38 n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°7 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Amiel, Arnell, Castelli, Collin, Esnol et Fortassin, Mmes Jouve, Laborde et Malherbe et MM. Vall, Bertrand et Guérini.

Après l'alinéa 14

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« En outre, les magistrats doivent remettre une déclaration d'intérêts dans les deux mois qui suivent leur installation dans leurs fonctions et dans les deux mois qui suivent la cessation de leurs fonctions à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Dès lors que l'opération « transparence » est lancée, soit dit en passant, pourquoi les magistrats n'y seraient-ils pas soumis ?

**M. François Pillet, rapporteur.** – Dans le texte de la commission des lois, la déclaration d'intérêts sert de support à l'entretien avec le chef de cour. Les déclarations d'intérêts n'ont pas vocation à être versées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, à la différence des déclarations de patrimoine. Cet amendement est sans cohérence avec la position de la commission. Avis défavorable.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Avis défavorable.

*L'amendement n°7 rectifié n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°52, présenté par M. Pillet, au nom de la commission.

Après l'alinéa 14

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée, le Conseil supérieur de la magistrature et le garde des sceaux, ministre de la justice, peuvent obtenir communication de la déclaration d'intérêts et du compte rendu de l'entretien déontologique.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Il s'agit de prévoir que la déclaration d'intérêts d'un magistrat peut être communiquée au CSM et au garde des sceaux lorsqu'une action disciplinaire est engagée à l'encontre dudit magistrat et comporte un aspect déontologique susceptible d'être éclairé par le contenu de la déclaration et de l'entretien.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Sagesse.

*L'amendement n°52 est adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°8 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Amiel, Arnell, Castelli, Collin et Fortassin, Mmes Jouve, Laborde et Malherbe et MM. Requier, Vall, Barbier, Bertrand et Guérini.

I. – Alinéa 16

Remplacer le mot :

Adressent

par les mots :

Chaque magistrat adresse

II. – Alinéas 17 à 22

Supprimer ces alinéas.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cet amendement ainsi que l'amendement n°11 rectifié procèdent de la même logique – plus cohérente que celle de la commission des lois : étendre à l'ensemble des magistrats le dispositif qui vaut pour tous les responsables publics.

**Mme la présidente.** – Amendement n°11 rectifié, présenté par MM. Mézard, Collombat, Amiel, Arnell, Castelli, Collin, Esnol et Fortassin, Mmes Jouve, Laborde et Malherbe et MM. Requier, Vall, Barbier, Bertrand et Guérini.

Alinéa 19

Après les mots :

premiers présidents

insérer les mots :

et les présidents de chambre

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Il est défendu.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Je ne nie pas la cohérence de votre logique. La HATVP en serait surchargée, et c'est contraire à la position, cohérente, de la commission. La constitutionnalité de l'amendement n°8 rectifié est en outre douteuse : le dispositif paraît disproportionné par rapport à l'objectif. Retrait.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Retrait ou avis défavorable. Le statut des magistrats prévoit suffisamment de garanties.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Vous êtes pris dans la contradiction dans laquelle vous vous êtes mis... Si le statut le garantit, pourquoi prendre des dispositions supplémentaires ? Cette affaire est un véritable sac de nœuds... Je persiste dans ma cohérence... minoritaire.

*L'amendement n°8 rectifié n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°11 rectifié.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°12 rectifié, présenté par MM. Mézard, Collombat, Amiel, Arnell, Castelli, Collin, Esnol et Fortassin, Mmes Jouve et Laborde et MM. Requier, Vall, Barbier, Bertrand et Guérini.

Alinéa 23

Après les mots :

l'article 4

insérer les mots :

, au premier alinéa de l'article 5

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Nouvel avatar...

**Mme la présidente.** – Amendement n°14 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Amiel, Arnell, Castelli, Collin, Esnol et Fortassin, Mmes Jouve, Laborde et Malherbe et MM. Requier, Vall, Barbier, Bertrand et Guérini.

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – Dans les deux mois suivant la date d'entrée en vigueur du décret mentionné à l'article 7-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, les magistrats mentionnés au même article et les membres du Conseil supérieur de la magistrature établissent une déclaration de situation patrimoniale selon les modalités prévues respectivement à l'article 7-3 et à l'article 10-1-1.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – De même.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Avis défavorable.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Même avis.

*L'amendement n°12 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement n°14 rectifié n'est pas adopté.*

*L'article 21, modifié, est adopté.*

## ARTICLES ADDITIONNELS

**Mme la présidente.** – Amendement n°39, présenté par Mme Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Après l'article 21

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 8 de la même ordonnance est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les magistrats en fonction ne peuvent recevoir de décoration. »

**Mme Cécile Cukierman.** – Forfait de ski, places de concert ou de matchs de football... La pratique des cadeaux est prohibée ou limitée à des sommes minimales. Dans le même ordre d'idées, il conviendrait d'interdire la remise de décoration aux magistrats. Pareille interdiction est prévue dans la plupart des pays européens dans la mesure où cette remise peut créer ou entretenir une suspicion nuisible à la justice elle-même.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Éternel débat sur les modalités de la séparation des pouvoirs... La loi du 13 février 2012 a donné lieu à l'adoption par les commissions permanentes des deux assemblées d'amendements analogues, rejetés en séance... Sagesse.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – La Légion d'honneur et l'Ordre national du mérite récompensent un parcours, un engagement, des qualités particulières dans la vie professionnelle ou associative. Je ne suis pas choquée que des magistrats puissent être décorés sur le fondement d'éléments vérifiables. Je ne vois ni l'utilité ni l'urgence de l'interdire. Avis défavorable.

**M. Philippe Bas, président de la commission.** – Interdire à toute une profession de recevoir, non une récompense, mais un acte de reconnaissance de la République est difficile à admettre. Se voir reconnaître ses mérites et son honorabilité n'a rien d'une perte d'indépendance. Ou alors il faut supprimer nos ordres nationaux.

**M. Alain Vasselle.** – J'ai bien entendu le plaidoyer du président de la commission des lois, fort légitime pour des fonctionnaires en activité, mais je rappelle que les parlementaires ne peuvent être décorés pendant leur mandat et qu'on a soupçonné l'un d'eux d'avoir accordé la Légion d'honneur en contrepartie d'avantages supposés...

Il y a toujours des suspicions de cette nature... Les magistrats sont sans doute purs ou à l'abri de la tentation, intouchables. Continuons ainsi...

*L'amendement n°39 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°46 n'est pas défendu.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°40, présenté par Mme Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Après l'article 21

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 10 de la même ordonnance ainsi rédigé :

« Art. 10. – Toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du Gouvernement de la République est interdite aux magistrats.

« Dans l'exercice du droit de grève, les magistrats ne peuvent faire obstacle au traitement du contentieux de la privation de liberté. »

**Mme Cécile Cukierman.** – A l'heure où on entend des propos qui remettent en cause les valeurs de la République, nous regrettons que le Gouvernement n'ait pas accepté la modification de l'article 10 de l'ordonnance, où certains voient non la règle de la continuité du service public mais un moyen d'interdire le droit syndical des magistrats.

En février 2009, la CEDH a reconnu aux magistrats un droit de critique contre les atteintes à leur indépendance. L'alinéa 3 de cet article est ambigu : sa suppression s'impose. Et l'article mérite d'être réécrit.

Je rappelle que le droit de grève est reconnu aux magistrats administratifs et financiers ainsi qu'aux fonctionnaires de la justice, tout autant indispensables au bon fonctionnement des juridictions.

Seule l'hostilité exprimée à l'égard de la forme républicaine du régime mérite de demeurer dans l'ordonnance de 1958.

**Mme la présidente.** – Amendement n°41, présenté par Mme Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Après l'article 21

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le troisième alinéa de l'article 10 de la même ordonnance est supprimé.

**Mme Cécile Cukierman.** – Il est défendu.

**M. François Pillet, rapporteur.** – La prohibition de toute délibération politique est justifiée par le souci de garantir l'impartialité de la justice et l'interdiction du droit de grève par le fait que la justice n'est pas un service public comme les autres. Avis défavorable aux deux amendements.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Avis défavorable.

*L'amendement n°40 n'est pas adopté  
non plus que l'amendement n°41.*

## ARTICLE 22

**Mme la présidente.** – Amendement n°1, présenté par M. Portelli, Mme Procaccia, M. Vasselle, Mme Di

Folco, MM. A. Marc et Laufoaulu, Mme Mélot et MM. Doligé, Milon, Cardoux, J. Gautier, Danesi, Charon, Cambon et Delattre.

Rédiger ainsi cet article :

Après l'article 10 de la même ordonnance, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art.10-1. – L'existence de groupements professionnels à caractère syndical est incompatible avec l'indépendance de la magistrature. »

**M. Alain Vasselle.** – La politisation de la magistrature que l'on a constatée à la suite de l'introduction du syndicalisme des magistrats dans les années 1970 a été le principal facteur d'affaiblissement de son indépendance et de sa légitimité.

Il est ainsi proposé d'interdire le syndicalisme dans la magistrature afin de conforter son indépendance et de s'aligner sur les règles en vigueur dans les grands États démocratiques où l'indépendance des magistrats est séculaire.

*L'amendement n°15 n'est pas défendu.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Avis défavorable. J'en resterai aux arguments juridiques. Cet amendement est inconstitutionnel, la CEDH ayant condamné la France pour des dispositions analogues concernant les militaires. Sa jurisprudence est précise, qui n'admet pas de restriction à la liberté syndicale. Seule l'Espagne l'interdit pour les magistrats mais tolère les associations professionnelles. Le Royaume-Uni, lui, encadre la liberté syndicale sans l'interdire.

La jurisprudence est constante depuis cinquante ans en la matière. Il y a eu des débordements malheureux mais renoncer à une liberté en raison de ses abus, c'est renoncer à toute liberté. (« *Très bien !* » à gauche) Avis défavorable.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Même avis fermement défavorable. C'est délibérément, lucidement, j'oserai dire « volontaristement » que la liberté syndicale est explicitement énoncée dans le texte. La magistrature serait, selon vous, outrageusement politisée, syndiquée, corporatiste... Ces critiques sont aveugles, non fondées sur des faits objectifs. Le procès est permanent qui contribue surtout à fragiliser l'institution judiciaire.

Il est plutôt rassurant dans une démocratie que les magistrats puissent se syndiquer pour défendre les intérêts de leur corps et souvent faire avancer le fonctionnement des juridictions.

**M. Marc Laménie.** – Toute profession mérite respect et reconnaissance. Je me rallierai à l'avis éclairé du rapporteur.

**M. Alain Marc.** – A vous entendre, madame la ministre, l'histoire du « mur des cons » était une blague de potache...

**M. Alain Vasselle.** – Distinguons l'aspect politique et l'aspect juridique. Sur le premier, j'observe, depuis que les magistrats peuvent se syndiquer, un certain nombre de dérives. Sur le second, je note que l'appel à l'exemple européen varie selon les sujets et les circonstances... Mais je n'insiste pas.

*L'amendement n°1 est retiré.*

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Vous m'envoyez au visage une affaire qui ne me concerne en aucune façon. Faut-il voir dans un propos déplacé d'un parlementaire un abus de la liberté de parole et, pour ce motif, le remettre en cause ? J'ose espérer que nous avons tous la capacité de raisonnement suffisante pour ne pas prendre des débordements comme référence, pour les magistrats comme pour les autres corps constitués....

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Si le « mur des cons » n'était pas spécialement bienvenu, souvenons-nous de la magistrature jusque dans les années 1980... Si vous voulez des détails... On va plutôt dans le bon sens. Si politisation il y a, elle est moins visible et moins violente aujourd'hui.

*Les articles 22, 23, 24, sont successivement adoptés.*

#### ARTICLE 25

**Mme la présidente.** – Amendement n°53, présenté par M. Pillet, au nom de la commission.

Alinéa 6

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. 47. – Le garde des sceaux, ministre de la justice, dans les cas mentionnés à l'article 50-1 ou au premier alinéa de l'article 63, et les chefs de cour, dans les cas mentionnés à l'article 50-2 ou au deuxième alinéa de l'article 63, ne peuvent saisir le Conseil supérieur de la magistrature de faits motivant des poursuites disciplinaires au-delà d'un délai de trois ans à compter du jour où ils ont eu connaissance de ces faits. »

**M. François Pillet, rapporteur.** – Amendement rédactionnel.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Favorable.

*L'amendement n°53 est adopté.*

*L'article 25, modifié, est adopté.*

#### ARTICLE 25 BIS

**Mme la présidente.** – Amendement n°30, présenté par M. Mohamed Soilihi et les membres du groupe socialiste et républicain.

Alinéa 5

Remplacer les mots :

, en qualité de cadre ou

par les mots :

ainsi qu'en qualité

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Amendement rédactionnel.

*L'amendement n°30, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.*

*L'article 25 bis, modifié, est adopté.*

#### ARTICLE 26

**Mme la présidente.** – Amendement n°54, présenté par M. Pillet, au nom de la commission.

Alinéa 8

Après les mots :

garde des sceaux,

insérer les mots :

ministre de la justice,

**M. François Pillet, rapporteur.** – Amendement rédactionnel.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Favorable.

*L'amendement n°54 est adopté.*

*L'article 26, modifié, est adopté.*

**Mme la présidente.** – Nous avons examiné 44 amendements. Il en reste 18 à examiner ; 226 ont été déposés sur le projet de loi ordinaire.

*Prochaine séance, aujourd'hui, mercredi 4 novembre, à 14 h 30.*

*La séance est levée à minuit quarante-cinq.*

**Jacques Fradkine**

*Direction des comptes rendus analytiques*

## **Ordre du jour du mercredi 4 novembre 2015**

### **Séance publique**

**À 14 h 30, le soir et la nuit**

Présidence :

Mme Isabelle Debré, vice-présidente  
M. Claude Bérit-Débat, vice-président

Secrétaires :

M. Claude Haut  
Mme Colette Mélot

Suite du projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société (procédure accélérée) (n° 660, 2014-2015) et projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI<sup>e</sup> siècle (procédure accélérée) (n° 661, 2014-2015).

Rapport de M. François Pillet, fait au nom de la commission des lois (n° 119, 2015-2016).  
Texte de la commission des lois (n° 120, 2015-2016).

Rapport de M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois (n° 121, 2015-2016).

Texte de la commission des lois (n° 122, 2015-2016).