

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du lundi 21 décembre 2009

(53^e jour de séance de la session)



www.senat.fr



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. GUY FISCHER

Secrétaires :

Mme Sylvie Desmarescaux, M. Jean-Noël Guérini.

1. **Procès-verbal** (p. 13173).
2. **Désignation d'un sénateur en mission** (p. 13173).
3. **Ratification des nominations à une commission mixte paritaire** (p. 13173).
4. **Missions d'information** (p. 13173).
5. **Conventions internationales.** – Adoption de dix projets de loi selon la procédure d'examen simplifié (Textes de la commission) (p. 13173).

Convention relative aux droits des personnes handicapées.
– Adoption définitive du projet de loi (p. 13173)

Accord avec la République de Maurice relatif au séjour
et à la migration circulaire de professionnels. –
Adoption du projet de loi (p. 13174)

Convention avec l'Inde sur le transfèrement des personnes
condamnées. – Adoption définitive du projet de loi (p. 13174)

Accord avec Djibouti sur l'encouragement et
la protection réciproques des investissements. –
Adoption définitive du projet de loi (p. 13174)

Accord avec la République de Maurice relatif
à la coopération en matière de sécurité intérieure. –
Adoption du projet de loi (p. 13174)

Protocole avec Bahreïn relatif aux services aériens. –
Adoption définitive du projet de loi (p. 13174)

Accord avec Bahreïn relatif à la coopération
en matière de sécurité intérieure. –
Adoption du projet de loi (p. 13174)

Accord de coopération administrative avec les Pays-Bas
pour la lutte contre le travail illégal. –
Adoption définitive du projet de loi (p. 13175)

Accord avec l'Organisation internationale
pour l'énergie de fusion relatif au projet ITER. –
Adoption du projet de loi (p. 13175)

Accord de coopération avec la Slovénie en matière de sécurité
intérieure. – Adoption définitive du projet de loi (p. 13175)

6. **Démission d'un membre d'une commission spéciale et candidature** (p. 13175).

7. **Application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.** – Adoption d'un projet de loi organique et

d'un projet de loi (Textes de la commission) (p. 13175).

Discussion générale commune : MM. Henri de Raincourt,
ministre chargé des relations avec le Parlement ; Patrice
Gélard, rapporteur de la commission des lois.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Pierre Fauchon,
Bernard Frimat, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Aymeri
de Montesquiou.

M. le ministre.

Clôture de la discussion générale commune.

PROJET DE LOI ORGANIQUE (p. 13188)

Article 1^{er} et annexe (p. 13188)

Amendement n° 1 de la commission. – MM. le rapporteur,
le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article et de l'annexe modifiée.

Article 2. – Adoption (p. 13189)

Article additionnel après l'article 2 (p. 13189)

Amendement n° 2 de la commission. – MM. le rapporteur,
le ministre. – Adoption de l'amendement insérant un
article additionnel.

Article 3 (*supprimé*) (p. 13189)

Adoption, par scrutin public, du projet de loi organique.

PROJET DE LOI (p. 13189)

Article 1^{er} et annexe (p. 13189)

Amendement n° 2 de la commission. – MM. le rapporteur,
le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article et de l'annexe modifiée.

Articles 2 à 2 *ter*. – Adoption (p. 13191)

Article 3 (p. 13191)

Amendement n° 1 de M. Bernard Frimat. – MM. Bernard
Frimat, le rapporteur, le ministre, Richard Yung, Jean-
Jacques Hyst, président de la commission des lois. –
Retrait.

Adoption de l'article.

Vote sur l'ensemble (p. 13192)

M. Robert Badinter, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

Adoption du projet de loi.

8. **Représentation devant les cours d'appel.** – Discussion d'un
projet de loi (Texte de la commission) (p. 13194).

Discussion générale : Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés ; M. Patrice Gélard, rapporteur de la commission des lois.

Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Yves Détraigne, Alain Anziani, Jacques Mézard, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Roland du Luart, Mmes Muguette Dini, Virginie Klès.

Mme la ministre d'État.

Clôture de la discussion générale.

Question préalable (p. 13213)

Motion n° 18 de M. Jean-Pierre Michel. – MM. Robert Badinter, Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois ; Mme la ministre d'État, M. François Pillet, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Jacques Mézard. – Rejet.

9. Communication relative à une commission mixte paritaire (p. 13217).

10. Nomination de membres d'une commission spéciale (p. 13218).

Suspension et reprise de la séance (p. 13218)

11. Représentation devant les cours d'appel. – Suite de la discussion d'un projet de loi (Texte de la commission) (p. 13218).

Demande de renvoi à la commission (p. 13218)

Motion n° 19 de MM. Jean-Pierre Godefroy. – MM. Jean-Pierre Godefroy, Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois ; Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés. – Rejet.

Article 1^{er} (p. 13221)

Amendement n° 34 rectifié de M. Laurent Béteille. – Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Patrice Gélard, rapporteur de la commission des lois ; Mme la ministre d'État. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 2 (p. 13222)

Amendements n°s 59 de la commission et 23 de Mme Josiane Mathon-Poinat. – M. le rapporteur, Mme Josiane Mathon-Poinat, Mme la ministre d'État. – Adoption de l'amendement n° 59, l'amendement n° 23 devenant sans objet.

Adoption de l'article modifié.

Articles 3 à 7. – Adoption (p. 13222)

Article 8 (p. 13222)

Amendements n°s 33 de M. François Pillet et 40 rectifié de M. Jean-Pierre Vial. – MM. François Pillet, Jean-Pierre Vial, le rapporteur, Mme la ministre d'État. – Retrait de l'amendement n° 40 rectifié ; adoption de l'amendement n° 33.

Adoption de l'article modifié.

Article 9 (p. 13224)

Amendement n° 32 de M. François Pillet. – MM. François Pillet, le rapporteur, Mme la ministre d'État. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 10 (p. 13224)

Amendement n° 31 de M. François Pillet. – MM. François Pillet, le rapporteur, Mme la ministre d'État. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles 11 et 12. – Adoption (p. 13224)

Intitulé du chapitre II (p. 13225)

Amendement n° 60 de la commission. – M. le rapporteur, Mme la ministre d'État. – Adoption de l'amendement complétant l'intitulé du chapitre.

Article 13 (p. 13225)

M. Jacques Mézard.

Amendements n°s 50 rectifié de M. Jacques Mézard, 52 du Gouvernement, 17 de M. Jean-Pierre Godefroy, 1 rectifié *bis* de M. Daniel Dubois, 45 rectifié de M. Jacques Mézard, 5 rectifié de M. Yves Détraigne et 39 rectifié de M. Jean-Pierre Vial. – M. Jacques Mézard, Mme la ministre d'État, MM. Jean-Pierre Godefroy, Daniel Dubois, Yves Détraigne, Jean-Pierre Vial, le rapporteur, le président de la commission, Alain Anziani. – Retrait de l'amendement n° 5 rectifié, rejet des amendements n°s 50 rectifié, 52 et 17 ; adoption des amendements n°s 1 rectifié *bis* et 39 rectifié, l'amendement n° 45 rectifié devenant sans objet.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels après l'article 13 (p. 13230)

Amendement n° 49 rectifié de M. Jacques Mézard. – MM. Jacques Mézard, le rapporteur, Mme la ministre d'État. – Retrait.

Article 14 (p. 13232)

M. Jacques Mézard.

Amendement n° 25 de Mme Josiane Mathon-Poinat. – Mme Josiane Mathon-Poinat, M. le rapporteur, Mme la ministre d'État. – Rejet.

Amendement n° 3 rectifié *bis* de M. Yves Détraigne. – MM. Yves Détraigne, le rapporteur, Mme la ministre d'État. – Adoption.

Amendements n°s 58 du Gouvernement et 16 de M. Jean-Pierre Michel. – Mme la ministre d'État, MM. Jean-Pierre Godefroy, le rapporteur, Bernard Frimat, Mme Josiane Mathon-Poinat. – Adoption de l'amendement n° 58, l'amendement n° 16 devenant sans objet.

Amendements n°s 57 du Gouvernement et 61 de la commission. – Mme la ministre d'État, M. le rapporteur. – Rejet de l'amendement n° 57 ; adoption de l'amendement n° 61.

Amendement n° 15 de M. Jean-Pierre Godefroy. – MM. Jean-Pierre Godefroy, le rapporteur, Mme la ministre d'État. – Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Article 14 *bis* (p. 13236)

MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel.

Amendement n° 53 du Gouvernement. – Mme la ministre d'État, M. le rapporteur. – Retrait de l'amendement n° 42 rectifié ; rejet de l'amendement n° 53.

M. Jean-Pierre Godefroy, Mme Josiane Mathon-Poinat.

Adoption de l'article.

Renvoi de la suite de la discussion.

12. Ordre du jour (p. 13238).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. GUY FISCHER

vice-président

Secrétaires :

Mme Sylvie Desmarescaux, M. Jean-Noël Guérini.

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quatorze heures trente.)

1

PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

DÉSIGNATION D'UN SÉNATEUR EN MISSION

M. le président. Par courrier en date du 18 décembre 2009, M. le Premier ministre a fait part de sa décision de placer, en application de l'article L.O. 297 du code électoral, Mme Isabelle Debré, sénateur des Hauts-de-Seine, en mission temporaire auprès de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.

Cette mission portera sur les mineurs étrangers isolés.

Acte est donné de cette communication

3

RATIFICATION DES NOMINATIONS À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. M. le Premier ministre a demandé la constitution d'une commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2009.

En conséquence, les nominations intervenues lors de notre séance du jeudi 17 décembre 2009 prennent effet.

4

MISSIONS D'INFORMATION

M. le président. L'ordre du jour appelle l'examen des demandes présentées par les six commissions permanentes tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner des missions d'information ayant pour objet de concourir à la mission de contrôle du Sénat.

Il a été donné connaissance de ces demandes au Sénat au cours de sa séance du lundi 30 novembre 2009.

Je vais consulter sur ces demandes.

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

En conséquence, les six commissions permanentes sont autorisées, en application de l'article 21 du règlement, à désigner ces missions d'information.

5

CONVENTIONS INTERNATIONALES

Adoption de dix projets de loi selon la procédure d'examen simplifié

(Textes de la commission)

M. le président. L'ordre du jour appelle l'examen de dix projets de loi tendant à autoriser l'approbation ou la ratification de conventions internationales.

Pour ces dix projets de loi, la conférence des présidents a retenu la procédure d'examen simplifié.

Je vais donc les mettre successivement aux voix.

CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES

Article unique

Est autorisée la ratification de la convention relative aux droits des personnes handicapées (ensemble un protocole), signée à New York le 30 mars 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi.

M. le président. Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la convention relative aux droits des personnes handicapées (projet n° 632 (2008-2009), texte de la commission n° 164, rapport n° 163).

(Le projet de loi est définitivement adopté.)

ACCORD AVEC LA RÉPUBLIQUE DE MAURICE
RELATIF AU SÉJOUR ET À LA MIGRATION CIRCULAIRE
DE PROFESSIONNELS

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice relatif au séjour et à la migration circulaire de professionnels (ensemble deux annexes), signé à Paris le 23 septembre 2008.

M. le président. Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice relatif au séjour et à la migration circulaire de professionnels (projet n° 459 (2008-2009), texte de la commission n° 78, rapport n° 77).

(Le projet de loi est adopté.)

CONVENTION AVEC L'INDE SUR LE TRANSFÈREMENT
DES PERSONNES CONDAMNÉES

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Inde sur le transfèrement des personnes condamnées, signée à New Delhi le 25 janvier 2008, et dont le texte est annexé à la présente loi.

M. le président. Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Inde sur le transfèrement des personnes condamnées (projet n° 569 (2008-2009), texte de la commission n° 178, rapport n° 177).

(Le projet de loi est définitivement adopté.)

ACCORD AVEC DJIBOUTI SUR L'ENCOURAGEMENT
ET LA PROTECTION RÉCIPROQUES DES INVESTISSEMENTS

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Paris le 13 décembre 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi.

M. le président. Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (projet n° 405 (2008-2009), texte de la commission n° 152, rapport n° 151).

(Le projet de loi est définitivement adopté.)

ACCORD AVEC LA RÉPUBLIQUE DE MAURICE
RELATIF À LA COOPÉRATION
EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure, signé à Paris le 13 juin 2008, et dont le texte est annexé à la présente loi.

M. le président. Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure (projet n° 310 (2008-2009), texte de la commission n° 150, rapport n° 149).

(Le projet de loi est adopté.)

PROTOCOLE AVEC BAHREÏN
RELATIF AUX SERVICES AÉRIENS

Article unique

Est autorisée l'approbation du protocole à l'accord du 3 juillet 1995 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Bahreïn relatif aux services aériens, signé à Manama le 22 mars 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi.

M. le président. Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation du protocole à l'accord du 3 juillet 1995 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Bahreïn relatif aux services aériens (projet n° 409 (2008-2009), texte de la commission n° 80, rapport n° 79).

(Le projet de loi est définitivement adopté.)

ACCORD AVEC BAHREÏN RELATIF À LA COOPÉRATION
EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Bahreïn relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure et de défense civile, signé à Paris le 30 novembre 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi.

M. le président. Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Bahreïn relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure et de défense civile (projet n° 312 (2008-2009), texte de la commission n° 176, rapport n° 175).

(Le projet de loi est adopté.)

ACCORD DE COOPÉRATION ADMINISTRATIVE
AVEC LES PAYS-BAS
POUR LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord de coopération administrative pour la lutte contre le travail illégal et le respect du droit social en cas de circulation transfrontalière de travailleurs et de services entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas, signé à Paris le 15 mai 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi.

M. le président. Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord de coopération administrative pour la lutte contre le travail illégal et le respect du droit social en cas de circulation transfrontalière de travailleurs et de services entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas (projet n° 408 (2008-2009), texte de la commission n° 154, rapport n° 153).

(Le projet de loi est définitivement adopté.)

ACCORD AVEC L'ORGANISATION INTERNATIONALE
POUR L'ÉNERGIE DE FUSION RELATIF AU PROJET ITER

Article unique

Est autorisée l'approbation du protocole additionnel, sous forme d'échange de lettres, à l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale pour l'énergie de fusion en vue de la mise en œuvre conjointe du projet ITER relatif au rôle de l'inspection du travail sur le site de l'Organisation internationale ITER et portant sur la santé et la sécurité au travail, signées à Paris le 14 janvier 2009 et à Saint-Paul-lez-Durance le 29 janvier 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.

M. le président. Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel à l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale pour l'énergie de fusion en vue de la mise en œuvre conjointe du projet ITER relatif au rôle de l'inspection du travail sur le site de l'Organisation internationale ITER et portant sur la santé et la sécurité au travail (projet n° 15, texte de la commission n° 180, rapport n° 179).

(Le projet de loi est adopté.)

ACCORD DE COOPÉRATION AVEC LA SLOVÉNIE
EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord de coopération en matière de sécurité intérieure entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Slovénie, signé à Paris le 10 octobre 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi.

M. le président. Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord de coopération en matière de sécurité intérieure entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la

République de Slovénie (projet n° 349 (2008-2009), texte de la commission n° 450 (2008-2009), rapport n° 449 (2008-2009)).

(Le projet de loi est définitivement adopté.)

6

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

M. le président. Mes chers collègues, Je vous informe que M. Robert Badinter a démissionné de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif au Grand Paris.

Le groupe socialiste a présenté la candidature de Mme Bariza Khiari pour le remplacer.

Conformément à l'article 10 de notre règlement, cette candidature a été affichée.

Elle sera ratifiée si la présidence ne reçoit pas d'opposition dans le délai d'une heure.

7

**APPLICATION DU CINQUIÈME ALINÉA
DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION**

**Adoption d'un projet de loi organique
et d'un projet de loi**

(Textes de la commission)

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (projet n° 640 (2008-2009), texte de la commission n° 142, rapport n° 141) et du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (projet n° 641 (2008-2009), texte de la commission n° 143, rapport n° 141).

La conférence des présidents a décidé que ce projet de loi organique et ce projet de loi feraient l'objet d'une discussion générale commune.

Dans la discussion générale commune, la parole est à M. le ministre.

M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le Parlement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les deux textes soumis aujourd'hui à votre examen sont nécessaires à la mise en œuvre d'une innovation importante due à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : désormais, le Parlement pourra contrôler les nominations envisagées par le Président de la République aux fonctions les plus éminentes concernant la garantie des libertés ou la vie économique et sociale de notre pays.

Le pouvoir de nomination du Président de la République fera préalablement l'objet, pour ces emplois ou fonctions, d'un avis public des commissions compétentes des deux assemblées du Parlement. Selon la volonté du consti-

tuant, le Parlement aura alors la possibilité de s'opposer à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs des commissions représentera au moins les trois cinquièmes des suffrages exprimés.

En encadrant ainsi la compétence du Président de la République, cette nouvelle prérogative donnée aux parlementaires participe au rééquilibrage des institutions de la V^e République voulu par président Sarkozy.

Cette nouvelle procédure est aussi une traduction concrète de la « République des compétences » qu'il a souhaitée, une République qui fait le choix des talents, au-delà des affinités et des sympathies.

La procédure prévue par l'article 13 de la Constitution garantira la transparence du choix des personnalités proposées à la nomination. Comme l'a fort justement souligné le président Jean-Jacques Hyest, le choix de l'exécutif s'appuiera désormais sur une délibération nourrie par l'expérience des parlementaires et leur diversité politique.

Il faut insister sur le fait que l'audition publique des candidats est, à elle seule, un gage déterminant de la dignité et de la qualité tant professionnelle que personnelle des personnes nommées. Les parlementaires qui auditionneront les candidats pourront, en effet, avant de se prononcer, évaluer non seulement leur compétence, mais aussi la pertinence de leurs projets.

Ce contrôle parlementaire permettra d'établir sans ambiguïté les aptitudes des personnes proposées et de garantir leur indépendance vis-à-vis de l'exécutif. C'est la raison pour laquelle le Premier ministre a souhaité, avant même l'adoption de la loi organique, que les candidats à la présidence d'Aéroports de Paris, d'Électricité de France et de la Française des jeux soient auditionnés par les commissions parlementaires compétentes, y compris lorsqu'il s'agissait d'une reconduction aux mêmes fonctions.

L'entrée en vigueur du nouvel article 13 de la Constitution est conditionnée par l'adoption d'une loi organique, qui doit arrêter la liste des emplois et fonctions soumis à la nouvelle procédure. Pour compléter le dispositif, il revient à une loi ordinaire de préciser quelle est la commission permanente compétente pour donner un avis sur chaque nomination.

Le projet de loi organique présenté par le Gouvernement a retenu, au sein d'un ensemble extrêmement hétérogène de nominations, une liste assez longue de quarante et un emplois ou fonctions. Il a ainsi ajouté une vingtaine d'emplois et fonctions à ceux dont le comité présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur avait estimé qu'ils méritaient d'être soumis à une procédure d'audition parlementaire préalable.

Il faut avant tout rappeler que la liste ne concerne que les nominations effectuées par le Président de la République, celles qui relèvent Premier ministre étant clairement exclues du champ de la loi organique.

La sélection opérée par le Gouvernement s'appuie sur les termes mêmes de l'article 13 de la Constitution. Celui-ci prévoit en effet que les emplois ou fonctions inscrits sur la liste doivent présenter une certaine importance pour la garantie des droits et libertés ou pour la vie économique et sociale de la nation. Le contrôle des nominations vise donc les fonctions dirigeantes d'organismes à compétence nationale ou dont l'action peut avoir des répercussions à l'échelle nationale.

Par ailleurs, et afin de ne pas accroître démesurément le nombre de personnes dont la nomination est soumise à cette nouvelle procédure, le contrôle parlementaire ne devrait viser que la fonction de responsabilité effective, qu'il s'agisse de la présidence ou de la direction générale des organismes concernés.

Enfin, le Gouvernement a souhaité donner au contrôle parlementaire tout son sens et toute sa portée. Il a donc pris le parti de ne pas inclure dans la liste les emplois et fonctions pour lesquels existe déjà un dispositif spécifique de nomination garantissant la compétence et l'indépendance des candidats. Il en va ainsi, notamment, lorsque la personne est choisie sur une liste de noms établie conjointement par le vice-président du Conseil d'État, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes.

Cette démarche raisonnable, à laquelle a souscrit l'Assemblée nationale, est également approuvée par votre commission des lois. Le Gouvernement ne peut que s'en féliciter.

Ces critères ont conduit à inclure dans la liste la plupart des autorités indépendantes de protection des droits et libertés, les principales autorités indépendantes de régulation, les grandes entreprises publiques et les institutions financières publiques – Banque de France et Caisse des dépôts et consignations –, ainsi que les grands établissements publics, notamment dans le domaine de la recherche, de la santé et de l'environnement.

L'étendue du contrôle parlementaire sur les nominations décidées par le Président de la République est donc indiscutable.

L'Assemblée nationale a souhaité ajouter à cette liste quatre fonctions : les présidences de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, de l'Autorité des normes comptables, ainsi que la direction générale de l'Office national des forêts.

Votre commission des lois, sur l'initiative de son rapporteur, le doyen Gélard, a également complété la liste avec trois autres fonctions : la présidence du conseil d'administration de Voies navigables de France, la présidence de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et la présidence de la Commission de la sécurité des consommateurs. Le Gouvernement n'y voit pas d'objection.

Au passage, je tiens à saluer le travail très approfondi de votre commission des lois et, plus particulièrement, de son rapporteur.

L'Assemblée nationale a souhaité faire figurer dans la liste les emplois ou fonctions soumis à la même procédure de contrôle parlementaire en application de la Constitution elle-même ou de lois organiques antérieures. En effet, la Constitution prévoit l'application d'un régime identique pour trois membres du Conseil constitutionnel, pour deux personnalités qualifiées du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que pour le Défenseur des droits lorsqu'il sera effectivement institué.

Le législateur organique a prévu cette procédure d'avis préalable pour la nomination des présidents de France Télévisions, de Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, ainsi que pour celle du président de la Commission de contrôle du redécoupage des circonscriptions électorales.

La liste, désormais enrichie par les deux assemblées et exhaustive, permet de mesurer mieux encore l'importance de cette nouvelle prérogative constitutionnelle donnée aux parlementaires.

La répartition des emplois et fonctions entre les commissions permanentes paraît également arrêtée. Si le Gouvernement a proposé, dans le projet de loi ordinaire, une répartition entre les commissions des emplois et fonctions, il appartient évidemment aux assemblées d'adapter cette ventilation aux compétences respectives de leurs différentes commissions. L'Assemblée nationale a modifié cette répartition proposée sur deux points.

Sur l'initiative de votre collègue Hugues Portelli, votre commission des lois a déterminé dans la loi ordinaire les commissions compétentes pour se prononcer sur les nominations du Défenseur des droits et des personnalités qualifiées du Conseil supérieur de la magistrature. Le Gouvernement considérait que de telles précisions relevaient davantage de la loi organique, mais il est vrai qu'elles permettent d'accroître, par une approche d'ensemble, la lisibilité du dispositif.

Enfin, l'Assemblée nationale a souhaité préciser la procédure applicable devant les commissions permanentes. Elle a modifié, dans le projet de loi organique, l'ordonnance du 7 novembre 1958 pour interdire explicitement la délégation de vote lors du scrutin destiné à exprimer l'avis de la commission compétente. Le projet de loi ordinaire a, pour sa part, été complété pour prévoir que le scrutin doit être dépouillé au même moment dans les deux assemblées.

Votre commission des lois a souhaité revenir sur l'interdiction des délégations de vote. Le Gouvernement ne peut, me semble-t-il, que prendre acte, au moins pour le moment, de cette divergence d'appréciation.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois*. Et de la Constitution !

M. Henri de Raincourt, *ministre*. Mais il souhaite ardemment que les deux assemblées puissent, à la faveur de la navette, trouver un accord sur les modalités de vote applicables à cette procédure originale. Il faudra trouver le moyen de conjuguer l'autonomie de fonctionnement de chaque assemblée...

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois*. Dans le respect de la Constitution !

M. Henri de Raincourt, *ministre*. ... et la spécificité de ce dispositif, qui rassemble les votes exprimés dans les deux assemblées.

C'est ainsi, dans un esprit constructif et responsable, partagé avec vous, que le Gouvernement aborde ce débat. L'adoption de ces deux textes d'application de la révision constitutionnelle renforcera, à l'évidence, le rôle du Parlement et, par là même, notre démocratie. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

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

M. Patrice Gélard, *rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale*. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes saisis de deux projets de loi, un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire, relatifs à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Cette modification, qui renforce de façon significative les pouvoirs du Parlement, va transformer considérablement notre vie démocratique en permettant au Parlement

de donner son avis sur la nomination aux principaux postes à responsabilité, laquelle incomrait jusqu'à maintenant au seul Président de la République, éventuellement assisté du conseil des ministres.

Je tiens à saluer le travail très important effectué par l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'établissement de la liste des quarante-neuf emplois ou fonctions pour lesquels l'avis des commissions compétentes de l'Assemblée nationale ou du Sénat sera requis.

À ces quarante-neuf emplois ou fonctions, nous avons jugé bon d'en ajouter trois, qui concernent l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, la Commission de la sécurité des consommateurs et Voies navigables de France. Il se trouve que ces trois cas font intervenir notre commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire celle de nos commissions permanentes qui sera d'ailleurs le plus souvent sollicitée pour donner son avis sur les nominations effectuées par le Président de la République.

Nous avons modifié un élément de la liste, vous proposant de retenir le président du CNRS, qui est l'autorité de décision, plutôt que le directeur général, qui est un organe d'exécution. C'est donc le président du CNRS qui devra être auditionné par la commission compétente, en l'occurrence la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

Je tiens à saluer les deux amendements de notre collègue Portelli. Sur son initiative, nous proposons de combler une lacune en précisant que la commission compétente pour rendre l'avis, d'une part, sur la nomination du Défenseur des droits, en application du quatrième alinéa de l'article 71-1 de la Constitution, d'autre part, sur les personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la magistrature, en application de l'article 65 de la Constitution, est, dans chaque assemblée, la commission chargée des lois constitutionnelles. Cet oubli est réparé au sein de la loi ordinaire. Certes, comme l'a dit M. le ministre, il aurait pu l'être dans la loi organique. Nous avons préféré retenir le véhicule de la loi ordinaire, car cela pose sans doute moins de problèmes au regard d'un éventuel contrôle de constitutionnalité.

Une légère difficulté demeure à propos des membres du Conseil constitutionnel. La commission compétente de chaque chambre rendra un avis sur les candidats proposés par le Président de la République ; en outre, celle de l'Assemblée nationale se prononce sur les candidats présentés par le président de cette chambre, de même que celle du Sénat, sur les candidats présentés par le président de la Haute Assemblée. Or c'est le Président de la République qui choisit le président du Conseil constitutionnel et rien n'empêche que son choix se porte sur une personne nommée par le président de l'une des deux assemblées – je rappelle que ce fut le cas pour le président Yves Guéna –, laquelle n'aura, dès lors, été auditionnée que par une seule des commissions.

La Constitution pose clairement que les membres du Conseil constitutionnel sont auditionnés. En revanche, le président est choisi par le Président de la République sans qu'il soit précisé qu'il doit être auditionné par la commission compétente de chacune des chambres. Peut-être cela posera-t-il un problème à l'avenir... Je laisse le constituant futur se pencher sur cette question.

J'en arrive aux problèmes de procédure, qui concernent essentiellement les deux articles ajoutés par l'Assemblée nationale : l'article 3 du projet de loi organique et l'article 3 du projet de loi ordinaire.

L'article 3 du projet de loi organique interdit la délégation lors du vote sur l'avis rendu par une commission sur une nomination. Cette disposition appelle plusieurs remarques de ma part.

Je rappelle tout d'abord que le droit de délégation de vote des parlementaires est garanti par l'ordonnance du 7 novembre 1958, qui mentionne explicitement les motifs susceptibles de justifier la délégation, eu égard à la situation dans laquelle se trouve ponctuellement le délégant, mais sans prévoir, pour l'exercice de ce droit, de restriction fondée sur la nature du vote.

La pratique traditionnelle du Sénat est différente de celle de l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale, par une instruction de son bureau contraire non seulement à son règlement, mais aussi à l'ordonnance du 7 novembre 1958,...

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Rien que ça !

M. Patrice Gélard, rapporteur. ... a en effet décidé qu'il ne pouvait pas y avoir de droit de délégation, d'où une pratique constitutionnellement assez douteuse.

Il faut cependant aller plus loin. L'article 3 du projet de loi organique tel qu'il se présente apparaît comme une dérogation à une règle générale posée par l'ordonnance du 7 novembre 1958, laquelle, pour moi, a maintenant valeur constitutionnelle.

La Constitution ne prévoit en effet qu'un seul cas où il est interdit de procéder à des délégations : celui de la poursuite du Président de la République devant la Haute Cour,...

M. Robert Badinter. Évidemment !

M. Patrice Gélard, rapporteur. ... tous les parlementaires devant alors se réunir à Versailles pour se prononcer. Tout autre cas devrait pouvoir se justifier autrement que par un alinéa ajouté par voie d'amendement à la loi organique et modifiant profondément une tradition ancrée depuis 1958 qui a créé plus qu'une coutume constitutionnelle : une véritable obligation constitutionnelle.

C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons accepter cet article 3. J'ajouterai qu'il me semble inspiré par la crainte qu'une commission du Sénat plus nombreuse que la commission de l'Assemblée nationale ne puisse émettre un vote différent de celui de cette dernière, en particulier dans l'hypothèse où – qui sait ? – surviendrait un jour, dans telle ou telle assemblée, un changement de majorité...

M. Richard Yung. Bonne idée !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'est sûr !

M. Patrice Gélard, rapporteur. ... entraînant des distorsions entre les deux chambres. L'Assemblée nationale aurait donc joué à se faire peur avec le Sénat.

Un autre argument m'a été soufflé par le président de la commission, M. Hyest.

Les auditions d'un candidat par chacune des commissions ne sauraient évidemment se tenir au même moment. De la sorte, l'audition ne coïncidera pas nécessairement avec le vote, qui pourra avoir lieu plus tard, soit parce que les membres de la commission, appelés par d'autres obligations, auront quitté l'audition avant qu'elle ne soit terminée, soit – on sait que, dans un tribunal, les affaires importantes sont mises en délibéré –...

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Absolument !

M. Patrice Gélard, rapporteur. ... parce qu'ils souhaiteront discuter de celle-ci avec leurs collègues, notamment au sein de leur groupe.

Or, si le vote n'a pas lieu à l'issue de l'audition, on risque d'aboutir à un résultat paradoxal : ceux qui auront assisté à l'audition ne seront pas présents au moment du vote et ceux qui voteront n'auront pas été présents au moment de l'audition. Cet argument justifie pleinement les délégations.

Enfin, nous savons parfaitement que les candidats que nous devons auditionner ne seront pas n'importe qui : il s'agira de personnalités dont les médias, notamment, auront parlé. Dès lors, la délégation ne peut poser problème.

Ce dernier argument implique en revanche le maintien de l'amendement au projet de loi ordinaire adopté par l'Assemblée nationale qui prévoit que « le scrutin doit être dépouillé au même moment dans les deux assemblées ». Le jour et l'heure du dépouillement seront donc fixés de façon qu'un vote n'influe pas sur l'autre.

Je suis partisan du maintien de cette disposition, et d'abord pour une raison de diplomatie parlementaire. En refusant l'article 3 du projet de loi organique, nous risquerions de « faire de la peine » à l'Assemblée nationale, alors que nous ne lui sommes évidemment pas hostiles : au contraire, j'ai salué le travail tout à fait remarquable qu'elle avait accompli pour l'établissement de la liste et la répartition des compétences. De plus, si nous voulons négocier avec elle, il nous faut une base de négociation : ce sera, précisément, la fixation au même moment du dépouillement, sujet qui ne sera gênant ni pour l'une ni pour l'autre assemblée.

J'ajouterai qu'il ne nous est plus possible d'arguer que nous serions en présence d'un projet de loi organique relatif au Sénat. Dans sa dernière jurisprudence, le Conseil constitutionnel a en effet estimé que seules constituent une loi organique relative au Sénat celles qui ne visent que la Haute Assemblée. Tel n'est pas le cas en l'espèce. En d'autres termes, ce projet de loi organique et ce projet de loi ordinaire feront l'objet d'une navette, puis d'une commission mixte paritaire, et, si les deux chambres ne parviennent pas à se mettre d'accord, l'Assemblée nationale aura le dernier mot. Ce serait tout de même regrettable dans une affaire aussi importante. Autant donc garder des possibilités de négociation avec l'Assemblée nationale !

M. Henri de Raincourt, ministre. Très habile !

M. Patrice Gélard, rapporteur. C'est la raison pour laquelle je suis au désespoir de devoir tout à l'heure m'opposer à l'amendement de Bernard Frimat visant à la suppression de l'article 3 du projet de loi ordinaire. (*Sourires.*)

Pour terminer, je soulignerai la portée du nouveau pouvoir, des nouveaux droits attribués au Sénat comme à l'Assemblée nationale : dorénavant, le choix des personnalités appelées à occuper des fonctions ou des emplois de grande importance pour les libertés publiques ou pour la vie économique et sociale de notre pays s'opérera en toute transparence. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire qui nous sont soumis sont relatifs à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, adopté lors de la révision

constitutionnelle de 2008 et disposant que « le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée » pour les emplois ou fonctions qui jouent un rôle important « pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la nation ».

Cette disposition était une des innovations de la révision présentées comme significatives du renforcement des droits du Parlement, désormais associé à la procédure de nomination présidentielle. Dans son rapport, Patrice Gélard insiste sur cet aspect en estimant que le cinquième alinéa de l'article 13 constitue « un nouvel instrument de contrôle destiné à contribuer au rééquilibrage souhaité des institutions de la V^e République ».

La question a fait l'objet d'un large débat au moment de la révision constitutionnelle, débat qui a porté tout à la fois sur l'étendue de l'intervention du Parlement et sur la procédure.

Le Président de la République tient de l'article 13 de la Constitution un pouvoir de nomination très étendu. Celui-ci procède bien évidemment de la conception – que nous ne partageons pas – qui a inspiré dès l'origine les institutions de la V^e République, mais il a été considérablement renforcé par l'évolution présidentialisante et, aujourd'hui, hyperprésidentialisante du régime.

Un Président doté de pouvoirs importants, à la fois chef du Gouvernement, chef de la majorité et chef du parti quasi unique de la majorité, échappant à toute responsabilité vis-à-vis du Parlement : c'est, on peut le dire, unique en démocratie ! Son pouvoir de nomination lui permet de contrôler en outre justice et médias.

La pratique a montré que les présidents qui se sont succédés sous la V^e République ont largement usé, voire abusé de ce pouvoir, et ce sont d'ailleurs les dérives clientélistes et la vassalisation des postes qui ont conduit à modifier la Constitution pour associer le Parlement à la procédure. Hélas, sans effet réel !

Certes, le Parlement interviendra dans l'exercice par le Président de la République de son pouvoir de nomination, mais à travers une simple consultation pour avis des commissions permanentes compétentes. Celles-ci ne disposent donc d'aucun pouvoir réel : le Président peut parfaitement passer outre leur avis, bien que celui-ci soit public.

Certes, les commissions ont un droit de veto, puisque « le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions » ; mais ce droit est inapplicable. Il est en effet improbable, voire impossible de voir un jour une nomination présidentielle rejetée selon cette procédure dans la mesure où les trois cinquièmes se calculent sur les votes des deux commissions, celle de l'Assemblée nationale et celle du Sénat.

Le dispositif prévu permet au Président de la République, je vous l'accorde, d'informer les parlementaires de la décision qu'il a prise pour la nomination de telle ou telle personne et d'obtenir ainsi l'aval de sa majorité. Je ne crois cependant pas qu'il puisse être fait de comparaison avec la procédure américaine, modèle qui a pourtant été pris comme exemple dans la discussion de la réforme.

Lors de la révision constitutionnelle, mon groupe, souhaitant démontrer que les pouvoirs exorbitants dont dispose de fait le Président de la République, aujourd'hui chef du Gouvernement, ne pouvaient échapper à tout contrôle,

avait proposé des amendements destinés à renforcer le pouvoir du Parlement sur les nominations qui sont du ressort du Président de la République en le faisant porter sur un nombre plus étendu de nominations.

Pour que le rôle du Parlement soit effectif, il fallait en outre que son pouvoir procède d'une commission unique, composée de membres des deux assemblées désignés à la proportionnelle des groupes ; cette commission aurait dû statuer par un vote positif aux trois cinquièmes pour avaliser la nomination.

Cette proposition a été refusée au nom d'arguments, que je qualifierai de spécieux, mettant en avant une double raison : d'une part, le risque de rendre difficiles les nominations, d'autre part, celui de les politiser !

C'est faire peu de cas du Parlement, car cela sous-entend que les parlementaires n'ont pas le sens de l'intérêt général, en tout cas moins que ne l'ont le Président de la République et le Gouvernement : ils ignoreraient donc que les personnes appelées à exercer de hautes fonctions doivent être nommées dans des délais raisonnables, et leurs choix seraient plus politiques que ceux du Président de la République ou du Gouvernement !

La politisation est un aspect accepté et qui peut difficilement être dépassé ; la question, c'est la légitimité des personnes nommées, leur crédibilité, leur suffisante indépendance dans l'exercice de leurs fonctions.

Je me garderai ici de citer nominativement qui que ce soit, mais je voudrais faire observer que les polémiques suscitées par la désignation de tel ou tel à la tête d'une commission chargée du redécoupage électoral, commission qui elle-même ne respecte pas le pluralisme, ou encore par diverses nominations à France Télécom, manifestent, hélas ! que l'hyperprésidentialisisme doit sérieusement être contrôlé. L'instauration d'un pouvoir de veto effectif du Parlement – mais vous refusez même, mes chers collègues, qu'une des deux commissions des assemblées puisse s'opposer à une nomination par trois cinquièmes des votants ! – permettrait à coup sûr de donner une plus grande légitimité aux personnes retenues.

La liste déjà impressionnante d'emplois et de fonctions annexée au projet de loi organique confirme les pouvoirs très étendus du Président de la République, et donc la nécessité du contrôle parlementaire. En conséquence, nous ne pouvons que reformuler la proposition que nous avançons lors de la révision de la Constitution : une commission commune aux deux assemblées, désignée à la proportionnelle des groupes et devant émettre un avis positif sur les nominations à la majorité des trois cinquièmes.

Comme il n'est pas du pouvoir de la loi organique, et moins encore de la loi ordinaire, de modifier la Constitution, nous voterons en toute logique contre le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire relatifs à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution qui nous sont aujourd'hui soumis.

M. le président. La parole est à M. Pierre Fauchon.

M. Pierre Fauchon. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec la question des nominations aux principaux emplois de responsabilité politique, économique et sociale dans la République, nous retrouvons, après en avoir posé les principes le 23 juillet 2008, l'une des innovations majeures de la réforme de nos institutions aussi bien que l'une des plus originales.

C'est une innovation majeure parce que, dans les affaires publiques presque autant que dans les affaires privées, l'action propre des hommes, avec ce qu'elle comporte de compétence théorique mais surtout de savoir-faire pratique et d'aléa circonstanciel, est bien souvent plus déterminante que ne le sont les définitions juridiques : la réalité des pouvoirs, c'est ce qu'en font ceux qui les détiennent. Cette vérité est généralement sous-estimée dans notre culture politique française, traditionnellement plus attirée par les spéculations sur les apparences que par l'observation et la prise en compte des réalités.

C'est une innovation originale parce que, autant la restitution au Parlement des pouvoirs qui correspondent à ses responsabilités, comme aux citoyens d'une capacité politique non strictement limitée aux votations, constitue ce que l'on a justement appelé un « rééquilibrage normal des pouvoirs » – et attendu, en tout cas sur les travées où je siège, depuis longtemps –, autant, la nomination des principaux agents de l'exécutif relevant normalement de ceux à qui ce pouvoir est confié, surtout s'il l'est directement par l'ensemble des citoyens, il peut apparaître singulier, voire même contradictoire, d'y associer le pouvoir législatif.

Ce partage ne va pas de soi. Il s'agit là de tout autre chose que l'exercice du contrôle, ce dernier n'ayant au demeurant que tardivement bénéficié d'une prise de conscience et d'une mise en œuvre réelle, dans laquelle notre assemblée a d'ailleurs joué un rôle très positif.

C'est ici le lieu de citer et de méditer un passage de *L'Esprit des lois* de Montesquieu qui est particulièrement éclairant : « Le corps représentant ne doit pas être choisi non plus pour prendre quelque résolution active, chose qu'il ne ferait pas bien ; mais pour faire des lois, ou pour voir si l'on a bien exécuté celles qu'il a faites, » – déjà le contrôle ! – « chose qu'il peut très bien faire, et qu'il n'y a même que lui qui puisse bien faire. »

Participer au pouvoir de nomination, c'est proprement partager le pouvoir exécutif dans l'une de ses attributions essentielles.

Mis à part la procédure de nomination des ambassadeurs aux États-Unis et la pratique de systèmes comparables en Grande Bretagne – où l'on vient de nommer suivant une procédure semblable, autant que je sache, le gouverneur de la Banque d'Angleterre – et en Italie, il ne semble pas qu'un tel partage soit la règle et l'usage dans toutes les autres démocraties.

Il convient de prendre conscience des conséquences prévisibles de cette procédure, qui va constituer dans d'assez nombreux cas une modalité de dévolution du pouvoir très nouvelle dans la mesure où elle ne relève ni d'un choix personnel, donc largement discrétionnaire, ni de l'élection, mais tend à associer les deux dans une synthèse dont, avouons-le, l'avenir seul nous dira si elle est pleinement satisfaisante.

La première conséquence de cette réforme, peut-être la plus considérable, réside dans le passage d'un acte instantané dont les préalables restent confidentiels à un processus qui aura une certaine durée et sera public. Il s'inscrira dans la durée parce que l'organisation des réunions des commissions parlementaires nécessite du temps, généralement plusieurs semaines ; le rapporteur a rappelé tout à l'heure que cela pouvait être plus compliqué que nous ne l'imaginons. Il sera public, ce qui signifie que la presse et à travers elle, très naturellement, l'opinion, seront prises à témoin et pratiquement associées à la procédure.

Ce dernier point me paraît être la caractéristique la plus importante du système. On imagine sans peine les investigations, les informations, voire les révélations dont toute personne proposée fera l'objet. Autant dire que celle-ci sera tournée et retournée à plaisir sur le « grill » de l'information, inévitablement très au-delà de ce que le strict domaine de la fonction envisagée nécessiterait. Ces incursions atteindront peut-être même son entourage ! Heureusement – et je suis heureux de pouvoir le dire, car on ne le pourrait pas par exemple en Grande-Bretagne –, notre presse nationale fait généralement preuve d'une discrétion louable en ce qui concerne la vie privée des personnes publiques. Souhaitons que cette déontologie continue d'être respectée ! Il n'en demeure pas moins que ces investigations iront souvent beaucoup plus loin que celles des commissions compétentes et qu'elles provoqueront du même coup une sorte de préemption par la presse et par l'opinion des pouvoirs des commissions, dont le rôle s'en trouvera inévitablement amoindri.

S'agissant de l'« examen de passage » devant la commission elle-même, l'expérience déjà acquise dans quelques cas particuliers – à la commission des lois, à la commission des affaires culturelles au Sénat – permet de penser avec contentement et confiance qu'il se déroulera d'une manière satisfaisante pour toutes les personnes concernées, c'est-à-dire avec ce qu'il faut de sérénité, de sérieux, d'objectivité.

La question du vote a déjà suscité des critiques qui ne manqueront pas de ressurgir – Mme Nicole Borvo Cohen-Seat les a rappelées tout à l'heure – bien que ce point ait été tranché par le texte constitutionnel.

Pour notre part, nous sommes très largement et très résolument désireux d'éviter un vote majoritaire simple, qui aurait inéluctablement pour effet d'accroître la politisation de la décision et donc de la dénaturer. Ce serait une grave erreur s'agissant de l'attribution des responsabilités d'un service public, qui doit autant que faire se peut échapper à la politisation. Il y va de l'autorité morale dont bénéficiera le titulaire de la fonction concernée. Aussi bien, il est assez évident qu'une candidature qui susciterait une opposition majoritaire dans l'une ou l'autre des commissions se trouverait inévitablement compromise et donc « battrait de l'aile ».

Pour ce qui est de la question particulière de la délégation de vote, nous approuvons tout à fait la position du rapporteur et de la commission, marquée comme d'habitude au coin d'une grande sagesse.

Au total, nous ne devons pas perdre de vue le fait que le choix des hommes est l'une des actions politiques les plus difficiles, parce que l'une des plus lourdes de conséquences assurées. Il ne faudrait pas que le système mis en place aboutisse à favoriser les personnalités... disons les moins caractérisées et, pour cette raison, ne suscitant aucun rejet. Il existe toujours quelques candidats qui ne déplairaient à personne : ce ne sont pas forcément les meilleurs. Le danger est grave qu'il en soit ainsi, et ce serait extrêmement fâcheux, d'autant qu'il est quasiment impossible de revenir sur ce genre de réforme.

Cette observation me conduit personnellement à penser que la liste des nominations concernées est peut-être un peu longue. Tout à l'heure, Mme Borvo Cohen-Seat l'a qualifiée d'« impressionnante » ; je ne sais pas si c'est parce que nous avons la même opinion, mais, pour ma part, je la trouve en tout cas un peu longue. Elle dépasse peut-être le cadre des responsabilités publiques à l'égard desquelles la démocratie justifie pleinement la recherche d'un consensus entre le

pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Il faut reconnaître que ce dernier n'est pas réellement constitué pour se livrer à un tel exercice !

En dépit de ces réserves, et non sans éprouver quelque inquiétude sur les éventuelles dérives qu'elle pourrait engendrer, j'estime que la réforme constitutionnelle va dans le bon sens. Le groupe de l'Union centriste, qui s'honore, dans sa très grande majorité, d'en avoir permis le vote – je rappelle qu'il a été acquis à une voix près ! –, approuve les dispositions proposées.

Notre groupe est pleinement conscient du fait que l'ensemble de cette réforme marque un pas en avant considérable vers une meilleure répartition des pouvoirs comme vers une meilleure reconnaissance des droits des citoyens, c'est-à-dire au total, vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur le ministre, un grand progrès de notre démocratie.

Toutefois, cette avancée n'aura d'effet qu'à la condition que la mise en œuvre soit à la hauteur de notre attente, ce qui suppose sans doute, mes chers collègues, une meilleure compréhension mutuelle des forces politiques. Mais c'est là une autre histoire... (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Bernard Frimat.

M. Bernard Frimat. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la réforme destinée à encadrer le pouvoir de nomination par le Président de la République à des emplois qui se caractérisent par « leur importance pour la garantie des droits et libertés ou pour la vie économique et sociale de la nation » est à nos yeux le rendez-vous des occasions manquées.

Bien que l'essentiel du débat qui nous réunit aujourd'hui soit dépassé du fait de l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, il n'est pas inutile de revenir sur l'enjeu que représente l'encadrement des pouvoirs de nomination du Président de la République en termes d'amélioration des pouvoirs de contrôle de l'exécutif, singulièrement du Président de la République, par le Parlement.

La volonté d'encadrer le pouvoir de nomination du Président de la République part d'une bonne intention. Nous en avons défendu le principe pour une raison simple : un tel contrôle représente une avancée démocratique, car il permettrait d'éviter que de telles nominations n'apparaissent comme l'exclusif « fait du prince ».

Dans cette perspective, nous avons proposé une procédure qui nous semblait transparente et efficace. Mais, plutôt que de retenir l'idée d'une commission *ad hoc*, composée pour partie de députés et pour partie de sénateurs, statuant par un vote positif à une majorité qualifiée, le constituant a décidé, sur proposition du Sénat, que l'avis serait rendu dans le cadre d'une délibération distincte des commissions des deux assemblées ; le sens de l'avis serait quant à lui apprécié par l'addition des votes émis dans les deux commissions.

Par ailleurs, sur l'initiative de son rapporteur, l'Assemblée nationale a introduit un mécanisme de veto : dans l'hypothèse où plus des trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions seraient négatifs, le Président de la République ne pourrait procéder à la nomination et devrait soumettre une nouvelle proposition aux commissions.

Ainsi, au fil des lectures, la majorité a compliqué un mécanisme qui devait initialement être simple pour être transparent et être en mesure de susciter l'adhésion.

Le droit de veto n'a aucune chance de trouver à s'appliquer, puisque son exercice reviendrait pour la majorité à désavouer le choix du Président de la République : c'est improbable en temps habituel et inconcevable dans la configuration politique actuelle. Le dispositif mis en place aboutit, dans les faits, à laisser la décision exclusivement aux mains de la majorité et à donner au chef de l'État la possibilité de se placer à l'abri des critiques en se prévalant de l'avis du Parlement.

Il fallait au contraire, nous semble-t-il, rechercher un consensus et adopter un dispositif qui aurait permis d'associer l'opposition au choix des nominations, sans bien sûr lui accorder de pouvoir de blocage : il aurait suffi de veiller à ce que l'avis soit non pas un avis conforme, mais un avis simple. Le contrôle du Parlement en serait ressorti d'autant plus affirmé que l'approbation aurait dépassé le champ de la majorité.

La pratique illustre mon propos. Nous avons pu, en effet, nous satisfaire des conditions dans lesquelles a été nommé le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, à propos duquel nous n'avons rencontré aucune difficulté pour réunir une majorité positive, sa nomination ayant été approuvée à l'unanimité sur le fondement de sa personnalité et de ses compétences.

En revanche, il n'en a pas été de même pour la désignation du président de la commission indépendante prévue à l'article 25 de la Constitution, chargée de se prononcer sur les projets de délimitation des circonscriptions législatives ou de modification de la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.

Voilà donc une première occasion gâchée. L'objectif était bon, mais le dispositif mis en place est un leurre qui, dans la réalité, ne permet de faire accomplir aucun progrès notable – ou si peu ! – aux droits du Parlement et au pluralisme. Nous en prenons acte, même si nous le déplorons. Il ne s'agit pas de revenir sur le texte de la Constitution, adopté dans les conditions que nous savons.

En revanche, il convient à présent de s'intéresser aux deux projets de loi, organique et ordinaire, que vient de nous présenter notre collègue Patrice Gélard.

Textes d'application de la Constitution, et de ce fait en filiation directe avec la loi fondamentale, ces projets de loi ont hérité, en quelque sorte par « transmission récessive », du même défaut d'opacité.

C'est un fait établi : le système actuel de nomination aux emplois par le Président de la République repose sur un empilement de normes écrites, tantôt de nature organique, tantôt de nature réglementaire. S'y ajoutent des règles qui ne reposent sur aucun texte, ce qui permet difficilement d'en établir une liste exhaustive.

Les articles 13 et 21 de la Constitution reconnaissent au Président de la République et au Premier ministre une compétence pour nommer « aux emplois civils et militaires » de l'État.

L'ordonnance du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État, prise sur la base de l'article 13 de la Constitution, énumère un certain nombre d'emplois pour lesquels la nomination intervient par décret signé par le Président de la République en conseil des ministres. Elle comporte également une liste d'emplois pourvus par décret simple du Président de la République ; dans ce dernier cas, les décrets sont contresignés par le ou les ministres compétents.

La même ordonnance prévoit par ailleurs que le Président de la République peut déléguer par décret l'exercice de son pouvoir de nomination pour les emplois autres que ceux qui sont énumérés par l'article 13 de la Constitution ou par ladite ordonnance. Enfin, elle s'accommode de nombreuses dispositions particulières attribuant aux ministres, voire aux autorités subordonnées, une compétence en matière de nomination.

On peut comprendre que les conditions du pouvoir de nomination répondent, pour des raisons pratiques, au souci de ne pas figer dans la Constitution une énumération nécessitant une mise à jour régulière. Il est au demeurant regrettable que l'étude d'impact, qui a suscité tant de commentaires de la part de nos collègues députés – n'est-ce pas, monsieur Gélard ? –, n'ait pas établi l'état du droit en dressant la liste complète des nominations qui relèvent du Président de la République.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Elle nous a été transmise...

M. Bernard Frimat. Il me semblait que les études d'impact, prises sur le fondement du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution dans sa rédaction résultant de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, avaient pour objet de mieux éclairer les choix du législateur, d'améliorer la qualité de la loi et de remédier au désordre normatif. Encore une occasion ratée !

Sur votre initiative, monsieur le ministre, et je vous en donne acte, le Gouvernement a transmis à la représentation nationale une liste établie par le secrétariat général du Gouvernement. Mais, outre que, comme toute liste, il comporte des erreurs – ainsi y figurent le Haut Conseil des biotechnologies et la Commission des sondages, qui pourtant n'entrent pas dans la liste des instances sur lesquelles porte le pouvoir de nomination du Président de la République ! –, ce dont je ne vous fais nul grief, le document diffusé par le Gouvernement ne distingue pas les différentes bases juridiques de ce pouvoir de nomination et, en particulier, ne signale pas les nominations qui relèveraient de la pratique. Il aurait pourtant été judicieux, à propos des projets de loi organique et ordinaire soumis à notre examen, que le Gouvernement fasse œuvre de clarification afin que nous puissions disposer de bases juridiques précises ! Or il n'en est rien.

En dépit des recommandations du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, présidé par M. Balladur, le Gouvernement n'a pas saisi l'occasion de procéder à la clarification des compétences respectives du Président de la République et du Premier ministre en matière de nominations, et n'a pas délimité avec précision le champ des nominations susceptibles d'être encadrées selon des critères précis, ce qui aurait donné un peu de sens à la réforme. Il a au contraire considéré que l'article 13 de la Constitution n'enjoint pas au législateur organique de soumettre à la nouvelle procédure de contrôle parlementaire tous les emplois présentant une certaine importance pour la garantie des droits et libertés, mais qu'il devait en établir la liste.

En la matière, il ne peut qu'exister un certain flottement sur le champ d'application de la réforme, comme en témoignent les fluctuations auxquelles a donné lieu la définition du périmètre de la nouvelle procédure d'avis par l'Assemblée nationale, puis par le Sénat. Ainsi, l'Assemblée nationale a ajouté à la liste la Commission nationale de déontologie de la sécurité – notre rapporteur loue la qualité de ses travaux depuis dix ans : j'espère que ces louanges ne sont pas destinées à devenir un hommage à titre posthume ! (*Sourires.*) –,

l'Office national des forêts, l'Autorité des normes comptables et l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires. De son côté, le Sénat, sur proposition du rapporteur la commission des lois, a complété cette énumération par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, la Commission de la sécurité des consommateurs et les Voies navigables de France. Ce dernier organisme avait pourtant été recalé par l'Assemblée nationale, son rapporteur ayant jugé qu'il n'était pas essentiel pour la vie économique de la nation...

Manifestement, la détermination de la liste repose sur des critères mouvants et sera très certainement susceptible d'évoluer à la demande des présidents des commissions permanentes compétentes, qui feront « leur marché ». Jacques Legendre, président de la commission de la culture du Sénat, a fait, quant à lui, « panier vide », puisqu'il souhaitait y ajouter l'emploi de directeur de la Villa Médicis : il lui faudra attendre que l'on dresse une prochaine liste – ou que l'on s'aperçoive que ce poste est essentiel pour la défense des droits et libertés ! (*Sourires.*)

Par ailleurs, si la nomination effective par le Président de la République est le moyen d'identifier l'importance de l'emploi ou de la fonction concernés pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la nation, pourquoi ne pas avoir inclus dans la liste annexée au présent projet de loi organique des organismes qui répondent de toute évidence à ces critères ? On peut mentionner à ce titre la Commission consultative du secret de la défense nationale, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, et la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la CNIL. En ce qui concerne les entreprises et organismes publics, on pourrait citer l'Institut national de l'audiovisuel, la Commission nationale d'aménagement commercial ainsi que la Commission des participations et des transferts.

Il est vrai qu'il était également prévu que nous légifèrions à droit constant : seules doivent être retenues les nominations effectuées par le Président de la République en l'état du droit, et il ne nous semble pas que le chef de l'État détienne si peu de pouvoirs en matière de désignation qu'il faille profiter de la mise en œuvre du dernier alinéa de l'article 13 pour les étendre davantage ! Pourtant, en contradiction avec cette règle, le projet de loi organique prévoit que le président du Haut Conseil des biotechnologies relèvera désormais de la compétence du Président de la République...

Nous voulions éviter cet écueil. C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste, bien qu'ayant été tenté de le faire, n'a pas déposé d'amendement tendant à soumettre à la procédure d'avis des commissions permanentes compétentes la nomination du président de la Commission des sondages. Au moment où les sondages, qui étaient à l'origine de simples instruments de mesure, d'analyse et d'information, sont utilisés, en particulier au plus haut niveau de l'État, comme un élément de communication politique et un moyen de propagande, il n'aurait pas paru déplacé de soumettre la Commission des sondages au nouveau contrôle parlementaire de l'article 13, dès lors que cette instance joue un rôle important dans le débat démocratique en veillant à ce que la publication des sondages ne vienne pas manipuler la libre détermination du corps électoral.

M. Richard Yung. Très juste !

M. Bernard Frimat. Nous ne l'avons pas fait, dans la mesure où cela aurait eu pour résultat d'étendre un pouvoir alors que nous raisonnions à droit constant.

Enfin, je ne saurais clore mon intervention sans aborder les questions de nature procédurale soulevées à l'Assemblée nationale.

Ont été formulées des interrogations injustifiées, à nos yeux, dans la mesure où l'habilitation du constituant limitait le champ d'intervention du législateur organique et ordinaire à la stricte définition des emplois ou fonctions relevant de la procédure du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution et à la définition des commissions compétentes pour donner un avis.

En insérant dans le projet de loi organique un article 3, adopté à l'unanimité, visant à interdire le principe des délégations lorsque les membres de la commission intéressée auront à se prononcer dans le cadre de la procédure d'avis de l'article 13 de la Constitution, et en insérant, dans le projet de loi ordinaire, un article 3 visant à ce que le scrutin soit organisé de façon que le dépouillement soit simultané, l'Assemblée nationale, nous semble-t-il, n'a pas respecté l'habilitation constitutionnelle de l'article 13.

L'argument selon lequel ces nominations relèvent non pas d'un choix politique, mais du choix personnel de chacun des parlementaires, avancé pour justifier le refus de délégation, ne nous paraît pas recevable. Les parlementaires n'ont pas seulement à se prononcer sur la compétence du candidat pressenti, mais également sur la pertinence de son projet. Ce dernier répond nécessairement à des considérations politiques.

La question de la simultanéité des votes est à nos yeux secondaire. Comment imaginer en effet que, en se prononçant à des moments distincts, les commissions compétentes viennent à fausser le résultat de l'avis ? Jusqu'à présent, en pareil cas, personne n'a soulevé la question de l'absence de simultanéité comme portant atteinte à l'expression des commissaires intéressés ou détériorant la sincérité du vote.

Enfin, M. le rapporteur a rappelé avec justesse le respect du principe d'autonomie des assemblées, considérant que ni la lettre de la Constitution ni les travaux préparatoires ne permettent de penser qu'une procédure strictement identique doive être retenue dans les deux assemblées.

Il est surprenant, en revanche, qu'il n'ait pas étendu son analyse, pour des raisons de cohérence, à l'article 3 du projet de loi ordinaire ; mais nous y reviendrons tout à l'heure puisque le groupe socialiste, souhaitant parfaire une œuvre inachevée, a déposé un amendement de suppression de l'article 3 du projet de loi ordinaire.

L'expérience démontre qu'il n'est pas utile d'avoir raison trop tôt, surtout lorsque l'on n'est pas écouté, et qu'il est vain de le rappeler lorsque l'essentiel du débat est derrière nous. Toutefois, il convient de souligner que toutes ces questions de procédure, qui ont tant préoccupé certains de nos collègues députés, ne se seraient pas posées si, en 2008, le constituant avait fait le choix d'instaurer une commission paritaire *ad hoc*.

Sur le projet de loi organique comme sur le projet de loi ordinaire, le groupe socialiste s'abstiendra, car la portée de la réforme est relative.

Certes, le cinquième alinéa de l'article 13 propose une avancée minimale en instituant une association du Parlement au processus de nomination. L'expression des assemblées est donc possible et, je vous le concède, mieux

vaut une audition suivie d'un vote que pas d'avis du tout. Mais l'on sait que ce mécanisme est vidé de son efficacité en raison du veto inatteignable, fixé à la majorité des trois cinquièmes négatifs.

M. Jean-Pierre Sueur. Absolument !

M. Bernard Frimat. On sait aussi que, en l'absence de clarification des modes de désignation par le chef de l'État, une certaine opacité demeure.

Telles sont les raisons pour lesquelles, tout en reconnaissant la qualité du rapport de notre collègue Patrice Gérard, que je tiens à saluer, le groupe socialiste s'abstiendra. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. Pierre Fauchon. Bravo ! Bonne nouvelle ! Nous gardons le mérite de cette réforme !

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

M. Jacques Mézard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'introduction en 2008 du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution permettant aux commissions permanentes du Parlement de contrôler certaines des nominations faites par le Président de la République constitue, sur le principe, un réel progrès pour notre République. Je dis bien « sur le principe », car les modalités d'application retenues par le constituant ont abouti, de droit, à tempérer une procédure qui aurait mérité un meilleur sort.

Les deux textes dont nous discutons aujourd'hui souffrent en effet du choix de la procédure que devront mettre en œuvre nos commissions permanentes. En choisissant de retenir une majorité des trois cinquièmes pour qu'un veto soit opposé, la procédure a en partie été vidée de son efficacité. Dans un pays comme le nôtre, où la marche forcée du fait majoritaire étouffe l'aspiration de beaucoup à s'écarter de la logique du bipartisme, il est difficilement concevable qu'une partie substantielle de la majorité s'affranchisse des consignes présidentielles en s'opposant à une nomination décidée par le Président de la République.

Monsieur le ministre, les talents sont, heureusement, parfois compatibles avec les affinités. Nous entendons très bien qu'il serait difficile d'aboutir à un système dans lequel l'opposition se serait vu attribuer, de fait, un pouvoir de blocage inversement proportionnel à son poids politique dont elle aurait pu abuser par simple envie d'obstruction. Mais voyez la façon dont le Sénat américain, qui doit approuver à ses deux tiers les nominations effectuées par le président, parvient toujours à trouver un *modus vivendi* assurant la continuité de la vie de la nation !

Par ailleurs, nous estimons que c'est à juste titre que la commission des lois a considéré que rien n'obligeait à retenir une procédure identique dans les deux assemblées, tout en maintenant un dépouillement simultané. De façon générale, il faut faire confiance aux parlementaires de tous bords, dès lors que l'intérêt général est en jeu.

À notre sens, il eût été opportun, et surtout plus démocratique, d'aller au bout de la logique qui sous-tend le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution en donnant aux commissions un droit d'approbation de la personne pressentie. Ainsi, cette personne aurait endossé *ex ante* toute la légitimité, toute l'autorité que lui aurait conférées la double confiance du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

En ces temps difficiles où est remis en cause tout ce qui a trait, de près ou de loin, aux institutions, il est indispensable d'affermir le caractère irréprochable de notre République. Or des exemples récents – je citerai pour mémoire la nomination à la présidence d'EDF et le conflit d'intérêt avec Veolia – ne manquent pas qui alimentent la défiance de certains de nos compatriotes à l'égard des élus de la République. Nous ne pouvons rester inactifs.

Occasion en partie manquée, la révision constitutionnelle le fut tout autant s'agissant de la répartition du droit de nomination entre le Président de la République, au titre de l'article 13 de la Constitution, et le Premier ministre, au titre de l'article 21 du même texte. Ne sachant toujours pas trancher quant à l'essence véritable de la V^e République, le constituant a maintenu cette architecture complexe, qui nourrit l'opacité. Il est ainsi significatif que le juge administratif ait mis longtemps à trouver la qualification juridique du décret signé par le Président de la République en conseil des ministres et revêtu du contreseing ministériel. Or de cette qualification dépend naturellement le régime contentieux et, par voie de conséquence, l'étendue du contrôle juridictionnel.

De plus, est tout aussi significative la difficulté rencontrée pour l'établissement de la liste exhaustive des emplois pourvus par décret. Si le présent projet de loi organique permet une première recension de certains de ces emplois, il n'en demeure pas moins que leur détail reste éparpillé entre divers textes de nature organique, législative ou simplement réglementaire. Nous regrettons ainsi que l'hypothèque de la complexité et de l'opacité qui ont régi les processus de nomination n'ait pas été levée. Nous convenons toutefois que les majorités qui se sont succédé ont parfaitement su en user et en abuser...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Eh oui !

M. Jacques Mézard. Néanmoins, la liste des établissements publics et des autorités administratives indépendantes figurant dans le projet de loi organique peut susciter certaines interrogations.

Aux termes du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, sont soumises à l'avis des commissions parlementaires les fonctions ayant une influence sur « la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la nation ». Nous nous demandons quels critères précis ont présidé à l'inclusion ou non de telle ou telle autorité dans la liste retenue. Ainsi, il a été choisi de faire figurer le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, mais, dans le même temps, ne sont mentionnées ni l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments ni l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, dont les directeurs généraux sont nommés par le Président de la République.

La défense des libertés publiques, pourtant au cœur de la réforme, pourrait pâtir également de deux omissions, que nous regrettons : la Commission consultative du secret de la défense nationale et la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. Certes, ces deux autorités disposent d'un mode de nomination spécifique, destiné à renforcer les garanties entourant les nominations ; mais, dans un autre registre, France Télévisions, société pourtant comprise dans l'énumération du projet de loi organique, se trouve dans le même cas de figure. Nous le regrettons d'autant plus que la commission des lois a enrichi la liste en y ajoutant les Voies navigables de France, l'Autorité de

régulation des activités ferroviaires et la Commission de la sécurité des consommateurs. Cela illustre bien la marge de progrès considérable qui subsiste encore.

Nous saluons l'avancée à laquelle procèdent les deux projets de loi qui nous sont soumis cet après-midi en visant une trentaine de fonctions exécutives dans des organismes publics ainsi que des nominations au Conseil supérieur de la magistrature et au Conseil constitutionnel. Il est certain que nous ne devons la concevoir que comme un premier pas vers plus de progrès, vers une démocratie plus irréprochable, où le népotisme et le clientélisme seraient proscrits.

Sans nécessairement vouloir instaurer dans notre pays un *spoils system* à l'américaine, il est normal qu'un président élu par la majorité de nos compatriotes dispose de personnes de confiance en poste. Mais il est tout aussi normal que l'ensemble de la représentation nationale, opposition comprise, soit associée au plus près à ces décisions importantes pour la vie de notre pays.

On peut vraisemblablement espérer, comme le rapporteur de la commission, qu'un avis défavorable – fût-il acquis à la majorité simple et même prononcé dans une seule assemblée – affectera le crédit de la personne proposée au point de rendre sa nomination difficile.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* Eh oui !

M. Jacques Mézard. Mais, dans ce cas, pourquoi ne point être allé au bout du raisonnement ?

Monsieur le ministre, mes chers collègues, dans leur majorité, les membres du groupe du RDSE voteront le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire, les autres s'abstenant.

M. le président. La parole est à M. Hugues Portelli.

M. Hugues Portelli. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les deux textes qui nous sont soumis aujourd'hui ont pour objet de permettre la mise en œuvre effective de l'une des dispositions les plus importantes de la révision constitutionnelle de 2008 : celle qui concerne la procédure de nomination aux emplois et fonctions publics, dont l'article 13 de la Constitution confie la responsabilité au Président de la République.

Cet article 13 est à géométrie variable. En effet, outre son contenu propre, il renvoie à une loi organique qui renvoie elle-même à des décrets en conseil des ministres. De ce fait, le champ des emplois et des fonctions publics délimité a beaucoup varié au cours de la V^e République, en fonction des circonstances politiques. En 1985, à la veille de la cohabitation, le Président de la République de l'époque n'avait pas hésité à gonfler de façon démesurée le champ des emplois publics soumis à l'approbation du conseil des ministres, afin de conserver un droit de veto.

Par conséquent, les textes que nous examinons aujourd'hui ne doivent pas être étudiés à l'aune de la conjoncture politique actuelle. Rien n'assure que le Président de la République contrôlera éternellement le Gouvernement et les deux assemblées. Il pourrait fort bien ne pas détenir de majorité à l'Assemblée nationale : cela s'est d'ailleurs produit à trois reprises sous la V^e République. Il pourrait également ne pas pouvoir compter sur le Sénat, comme ce fut le cas au cours des toutes premières années de la V^e République et pendant les deux premières cohabitations.

En réalité, nous devons nous demander si les textes que nous allons adopter seront applicables dans les prochaines années quels que soient les rapports de force existant entre les différents pouvoirs constitués.

L'article 13 de la Constitution, dans sa nouvelle rédaction, distingue les emplois régaliens, pour lesquels la procédure en vigueur depuis 1958 sera maintenue, de ceux qui ont une « importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation ». Pour ces derniers, la procédure nouvelle comprend l'audition par la commission permanente compétente de chaque assemblée, suivie d'un vote. À ce titre, les commissions parlementaires sont dotées d'un droit de veto lorsque « l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions ».

Cette innovation permettra d'introduire une réelle transparence dans les procédures de nomination. Les commissions parlementaires devront vérifier la compétence, l'éthique et l'indépendance des personnes proposées. La procédure sera publique, et cette publicité donnera aux auditions une dimension nationale qui aura plus d'effet que la menace d'un veto sur telle ou telle nomination ; elle permettra même de combler certaines lacunes des dispositions législatives et constitutionnelles.

Afin de mesurer l'ampleur potentielle du dispositif, prenons l'exemple des procédures de nomination aux emplois fédéraux en vigueur aux États-Unis.

Le texte même de la Constitution des États-Unis ne prévoyait aucune qualification pour le recrutement des membres de la Cour suprême fédérale. Ce sont la nécessité de l'avis conforme du Sénat et les auditions auxquelles il procède qui ont permis de fixer les critères de nomination des candidats choisis par le président américain : la qualification juridique, l'éthique personnelle et professionnelle, l'indépendance de jugement. Les auditions effectuées par le Sénat américain s'apparentent à un « grand oral », permettant au candidat de présenter son programme d'action et donnant au Sénat la possibilité de déceler et d'exclure tout candidat ne correspondant pas aux qualifications requises pour la fonction concernée, ou lorsqu'il existe un risque réel de conflit d'intérêts. On ose espérer que nos commissions parlementaires sauront faire preuve de la même exigence, afin que les auditions publiques auxquelles elles procéderont permettent de peser non seulement sur le choix, mais aussi, à titre préventif, sur le type de candidats qui leur seront présentés.

Par analogie avec le système américain, la nomination des membres du Conseil constitutionnel, par exemple, est désormais soumise à l'avis des commissions parlementaires, en vertu de l'article 2 du projet de loi organique.

Avant même que n'intervienne le présent projet de loi organique, notre assemblée a déjà eu l'occasion de se prononcer sur certaines candidatures soumises à la nomination présidentielle. Je pense notamment à l'avis de la commission des lois sur la nomination du président de la commission chargée de se prononcer sur les textes portant délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, ainsi qu'à l'avis sur la nomination du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Pour ce dernier poste, la commission des lois, lors de sa réunion du 29 mai 2008, a procédé à un examen substantiel des compétences du candidat dans le domaine concerné et s'est assurée qu'il avait « une connaissance du monde pénitentiaire » grâce à son expérience de travail « en sa qualité de président de la Commission de

suivi de la détention provisoire ». Le candidat avait présenté sa conception de la fonction sous forme d'un programme d'action ; les membres de la commission des lois se sont ensuite livrés à un véritable interrogatoire sur des questions de fond relevant de la fonction à pourvoir.

Cet exemple témoigne de l'importance de l'intervention parlementaire dans le processus de nomination par le Président de la République. L'avis du législateur, garant des libertés fondamentales, ainsi exprimé par l'une de ses commissions permanentes, confèrera une plus grande légitimité aux candidats retenus et garantira la qualité et la transparence de la fonction.

Jusqu'alors, la soumission des candidatures à l'avis d'une commission parlementaire ne se faisait que d'une manière ponctuelle : soit sur la base d'une loi organique, soit sur le fondement d'une loi ordinaire. L'enjeu des textes qui nous sont soumis aujourd'hui est de préciser le dispositif permettant d'avoir une vision d'ensemble, une approche généralisée des nominations présidentielles.

Si le projet de loi organique fixe la liste des emplois et fonctions soumis à la nouvelle procédure d'avis parlementaire, le projet de loi ordinaire se borne à désigner concrètement la commission compétente au sein de chaque assemblée du Parlement.

Mes collègues du groupe UMP et moi-même estimons que la liste annexée au projet de loi organique, qui comporte quarante-neuf emplois ou fonctions, répond de manière satisfaisante aux critères retenus par l'article 13 de la Constitution. Sur proposition de son rapporteur, la commission des lois a entrepris d'ajouter à cette liste trois organismes : l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, la Commission de la sécurité des consommateurs, les Voies navigables de France. Elle a complété en conséquence le projet de loi ordinaire, afin de déterminer les commissions permanentes compétentes pour se prononcer sur ces nominations. Le groupe UMP s'en félicite.

Nous devons saluer la précision, introduite par l'Assemblée nationale, qui impose la simultanéité du dépouillement du scrutin sur les nominations dans les deux assemblées. Cette mesure, qui était souhaitable, permettra de préserver l'impartialité et d'assurer l'objectivité du scrutin dans les deux chambres et limitera l'influence de l'avis de l'une sur celui de l'autre.

Enfin, une modification importante a été introduite par la commission des lois du Sénat. Elle a procédé à la suppression de l'article 3 du projet de loi organique, introduit par l'Assemblée nationale, aux termes duquel « il ne peut y avoir de délégation lors d'un scrutin destiné à recueillir l'avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée sur une proposition de nomination selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ». Cet ajout excède d'une manière injustifiée, selon nous, les termes du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

En effet, cette disposition ne prévoit dans aucun cas l'interdiction de la délégation. C'est la nouvelle rédaction de l'article 68 de la Constitution qui, la première, a introduit une telle limitation, et cela, vous le savez, mes chers collègues, pour la procédure de destitution du chef de l'État. À plusieurs reprises, le Conseil constitutionnel a validé tant la loi organique que les règlements des assemblées qui énumèrent les cas dans lesquels la délégation est permise.

Bien entendu, il est toujours loisible aux règlements des assemblées d'étendre ou de restreindre ces hypothèses, mais nulle disposition constitutionnelle ou législative n'établit, à aucun moment, la nécessité de suivre une procédure absolument identique dans les deux chambres. À cet égard, le groupe UMP apporte son soutien à notre rapporteur et considère que la question de la délégation de vote doit continuer à rester exclusivement du domaine des règlements respectifs des deux assemblées.

À l'occasion de la réforme des règlements du Sénat et de l'Assemblée nationale, à la suite de la révision constitutionnelle de 2008, les deux chambres ont retenu des dispositifs différents pour la mise en œuvre de l'article 13 de la Constitution.

Dès lors, le groupe UMP considère qu'il y a lieu de s'en tenir strictement à l'énoncé de l'article 13 de la Constitution et de ne pas ajouter des conditions qui ne figurent pas dans cette disposition, les deux assemblées étant tout de même libres d'apporter des précisions procédurales supplémentaires, qui d'ailleurs ne relèvent nullement des textes aujourd'hui examinés, dans leurs règlements respectifs ! Enfin, rappelons-le à nos collègues députés, la Haute Assemblée s'est toujours montrée respectueuse de l'autonomie des deux chambres de notre Parlement.

Sous réserve de ces observations, le groupe UMP estime que l'adoption de ces deux textes d'application de la révision constitutionnelle permettra de donner sa pleine efficacité au dispositif visant à renforcer les prérogatives du Parlement et à contrebalancer le pouvoir du Président de la République en matière de nominations. Pour toutes ces raisons, il apporte son plus ferme soutien à ces textes. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Aymeri de Montesquiou.

M. Aymeri de Montesquiou. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le président de mon groupe, Yvon Collin, retardé par les intempéries, m'a demandé de prendre la parole à sa place à cette tribune.

Lors de la discussion de la révision constitutionnelle de juillet 2008, que je n'ai pas approuvée, les promoteurs de cette dernière n'ont pas manqué de nous vanter la logique de rééquilibrage des institutions en faveur du Parlement qui sous-tendait cette réforme – majeure, nous affirmait-on ! – de notre loi fondamentale.

Grâce à l'approfondissement de la démocratie parlementaire et à l'affirmation d'un nouveau contre-pouvoir, il était convenu que la toute-puissance de l'exécutif, ce péché originel de la V^e République, trouverait enfin ses limites. Nous devons entrer dans l'ère de l'hyper-Parlement ! Pourtant, nous attendons toujours de sortir de l'hyper-présidence...

Il est vrai que l'article 13 de la Constitution, qui assigne au Président de la République un vaste pouvoir de nomination aux plus hautes fonctions publiques, civiles et militaires de l'État, ne va pas sans rappeler un certain césarisme constitutionnel, qui a laissé de bien mauvais souvenirs aux républicains de 1851.

Prenant le contrepied d'une pratique opaque et clientéliste du pouvoir, les dirigeants de la III^e République, en particulier à partir de Jules Grévy, ont voulu insuffler à ce régime un nouvel élan en accordant au chef du Gouvernement le pouvoir de procéder à des nominations, certes contresi-

gnées de façon formelle par le chef de l'État. Dès lors qu'il devait rendre des comptes devant la majorité, il n'a plus été possible pour lui de pratiquer cette forme de népotisme.

La rupture de 1958 est donc majeure, car ce pouvoir a été de nouveau concentré entre les mains d'un seul homme, dont on sait que l'irresponsabilité politique constitue l'un des piliers de son statut. Nous connaissons tous les abus qui en ont découlé.

Force est de le constater, aucune majorité parlementaire n'a été sur ce point irréprochable, d'autant plus que l'article 13 de la Constitution restait disert quant à la liste des postes concernés, et il faut bien admettre que seuls les régimes de cohabitation ont permis de tempérer quelque peu ces bien mauvaises pratiques, si peu conformes à nos principes républicains les plus enracinés.

Il convient donc de saluer ici l'avancée qu'a constitué sur le principe le droit de regard donné au Parlement, à travers ses commissions permanentes, sur les nominations aux fonctions les plus éminentes en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la nation.

Néanmoins, mon enthousiasme est tempéré sur la forme et le fond.

Concernant la forme, tout d'abord, je m'interroge, et nous sommes nombreux à le faire aujourd'hui, sur le calendrier de la discussion de ces deux textes. Pourquoi avons-nous dû attendre le dernier lundi précédant l'interruption de nos travaux pour être saisis de projets de loi que l'on nous avait tant vantés, alors que nos collègues députés se sont prononcés sur ces textes voilà déjà trois mois ?

Plus globalement, pourquoi avoir attendu près d'un an et demi après l'entrée en vigueur de la nouvelle rédaction de l'article 13 de la Constitution ? Si l'on avait réellement tenu à donner au Parlement les pouvoirs permettant de rééquilibrer nos institutions, il est plus que certain que les deux textes que nous examinons aujourd'hui nous auraient été soumis bien plus tôt.

De surcroît, ces projets de loi ne présentent aucune difficulté technique majeure. Je tiens à souligner que ces retards sont chroniques, comme pour l'examen du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, mais aussi, et surtout, de celui qui permettra l'entrée en vigueur du référendum d'initiative populaire de l'article 11, dont on sait qu'il gêne considérablement le Gouvernement.

Toujours sur la forme, et sur le calendrier, je remarque également que le chef de l'État n'a pas manqué de précipiter la nomination du nouveau P-DG d'EDF, par ailleurs toujours président du conseil d'administration de Veolia, alors même que nos collègues députés s'apprêtaient à discuter de ces textes. Voilà une façon bien singulière de montrer son respect de la démocratie représentative !

Certes, on a pu arguer que la personne en question avait bien été entendue par les commissions compétentes de nos deux assemblées, mais cette audition a eu lieu sous la légitime pression de nos concitoyens, choqués par ce fait du prince, et d'une grande partie des élus, heurtés par cette ignorance pure et simple du Parlement.

Cette affaire montre également toute la pertinence de la proposition de loi sur le cumul des fonctions et des rémunérations de dirigeant d'une entreprise publique et d'une entreprise privée, que j'ai déposée avec certains de mes collègues du RDSE et que le Sénat a examinée le 18 novembre dernier avant d'en approuver une version modifiée.

Monsieur le ministre, il est indispensable que ce genre d'affaires ne se reproduise plus, car elles ne grandissent pas notre République, et pas davantage notre État de droit !

Pour ce qui est du fond, ensuite, ces deux textes découlent naturellement de la nouvelle rédaction du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. Il en résulte que le législateur organique ne dispose guère de marge de manœuvre et doit s'en tenir au texte constitutionnel régulièrement approuvé.

De fait, le pouvoir d'approbation dont disposent désormais les commissions permanentes de nos assemblées constitue en soi une avancée, mais ses modalités pratiques aboutissent à une réalité moins notable. Comme souvent, il faut aller au-delà des apparences et des intitulés réducteurs.

Le constituant a voulu que ce droit de veto soit conditionné à un vote négatif des trois cinquièmes des voix dans les deux commissions. Par ce mécanisme, il est tout simplement impossible que l'opposition actuelle bloque la moindre nomination voulue par le chef de l'État, sauf en cas de désaccord entre le Président de la République et une partie au moins de sa majorité.

Nos débats de 2008 sur le projet de loi constitutionnel avaient déjà souligné ce problème. Il eût sans doute été plus légitime et plus démocratique d'inverser la logique en soumettant la nomination non pas à une approbation par défaut, mais bien à un vote d'adhésion et à une majorité qualifiée de commissaires. (*M. Robert Badinter opine.*) Au passage, une telle formule aurait permis de renforcer l'autorité du titulaire de la fonction.

Certes, comparaison n'est pas toujours raison, mais ce type de procédure est appliqué dans d'autres pays, comme aux États-Unis, où les plus hauts postes de l'administration sont soumis à une approbation aux deux tiers des sénateurs, ou en Allemagne, où les membres pressentis du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe doivent réunir sur leur nom la même majorité. Chercher le consensus au-delà de sa famille et de sa seule majorité, plutôt que des semblants d'approbation, tel devrait être le credo de cette démocratie parlementaire apaisée vers laquelle il nous faut tendre !

En toute hypothèse, ces deux projets de loi pâtissent des lacunes originelles de la révision constitutionnelle. Toutefois, il n'en demeure pas moins qu'ils procèdent d'une réelle avancée démocratique, que nous devons impérativement poursuivre.

Fort de son républicanisme revendiqué, mon groupe ne s'opposera pas à l'adoption de ces deux textes : aucun de ses membres ne votera contre ; certains les approuveront en y apportant leurs voix, quand d'autres, plus réservés, s'abstiendront. (*Applaudissements sur les travées du RDSE et sur plusieurs travées du groupe socialiste. – MM. René Garrec et Jacques Gautier applaudissent également.*)

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

M. Henri de Raincourt, ministre. Je répondrai brièvement aux différents orateurs qui se sont exprimés, en les remerciant d'ailleurs d'avoir pris cette peine ; ils ont présenté, et c'est bien normal, leur vision propre du projet de loi organique et du projet de loi ordinaire qui sont aujourd'hui en discussion au Sénat.

Je tiens en premier lieu à remercier M. le rapporteur et tous ceux qui soutiennent les textes présentés par le Gouvernement. Bien sûr, j'accepte et comprends parfaitement les raisonnements contraires développés par les représentants de certains groupes, mais le débat auquel ils ont fait

référence est clos, me semble-t-il, et ils le savent d'ailleurs fort bien : les textes qui sont aujourd'hui soumis à votre examen, mesdames, messieurs les sénateurs, ont pour objet la liste des emplois et des fonctions laissés à la nomination du Président de la République.

Nous n'en sommes plus à nous demander comment il faudrait s'y prendre ou quelles seraient les procédures les mieux adaptées pour ces nominations ! Ces questions sont aujourd'hui réglées, même si, bien sûr, chacun a tout à fait le droit de désapprouver les choix qui ont été arrêtés par le constituant au mois de juillet 2008.

Dans le droit fil des propos qui ont été développés, en particulier par M. Fauchon, aujourd'hui même ainsi que, si ma mémoire est bonne, lors de la réunion de la commission des lois, j'évoquerai la décision de conditionner le rejet d'une candidature présentée par le chef de l'État à la réunion d'une majorité exceptionnelle des trois cinquièmes. En réalité, nous pouvons voir dans cette disposition – passez-moi l'expression, mesdames, messieurs les sénateurs – un verre à moitié vide ou à moitié plein !

Pour ma part, j'imagine mal un Président de la République, quel qu'il soit, ne tenir aucun compte de la réaction du Parlement et maintenir la candidature d'une personnalité qui recueillerait un avis négatif, fût-ce à la majorité simple, dans les deux assemblées !

Je rappelle que les travaux des commissions seront publics : celui qui aura *in fine* à se justifier n'est donc pas forcément celui qu'on croit ! Celui qui se trouvera le plus en difficulté devant la représentation nationale sera probablement celui qui aura proposé cette candidature...

Je crois donc que le système qui a été retenu possède bien des vertus, car ni la majorité seule ni l'opposition ne pourront, à elles seules, s'opposer à une candidature.

Monsieur de Montesquiou, vous avez souligné, au nom du président Collin, qu'il fallait toujours chercher le consensus. Or, dans une assemblée, quand aucun groupe ne peut atteindre seul ses objectifs, il faut bien trouver une solution pour dégager une majorité, quel que soit le seuil auquel celle-ci a été fixée. Le Sénat a d'ailleurs pris l'habitude ces derniers temps de procéder ainsi, me semble-t-il.

J'en viens au calendrier. Monsieur de Montesquiou, là encore, on ne peut pas vouloir une chose et son contraire ! La réforme constitutionnelle a rendu plus ouverte l'organisation des travaux parlementaires, en partageant l'ordre du jour à égalité entre le Gouvernement et le Parlement.

Si nous considérons la présente session parlementaire, qui a commencé au mois d'octobre dernier, bien que nous ayons siégé également en septembre, et si nous décomptons les semaines d'initiative parlementaire, celles qui ont été consacrées au contrôle et celles qui ont été bloquées pour l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi de finances pour 2010, nous constatons qu'il restait peu de temps. Pouvions-nous aller plus vite pour examiner les présents textes ? Je n'en suis pas certain.

Le Gouvernement souhaite que ces textes soient adoptés le plus rapidement possible. En effet, dès le début de l'année 2010 devront intervenir un certain nombre de nominations, et non des moindres : le directeur général du CRNS, le président du conseil d'administration du CNES, le président du Comité national consultatif d'éthique, les membres du Conseil constitutionnel.

Dans ces conditions, il serait opportun de trouver sans attendre un accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Je rappelle que seules les modalités de la procédure – délégation de vote ou non – posent encore problème.

Monsieur Mézard – M. Frimat a également évoqué ce point –, certes, il y aurait peut-être à dire sur la répartition du droit de nomination entre le Président de la République et le Premier ministre. Mais, là encore, le constituant a tranché et la réponse qu'il a apportée correspond à l'organisation des pouvoirs publics dans notre pays.

C'est la raison pour laquelle la référence au système américain ne me semble pas pertinente. La situation y est totalement différente. Aux États-Unis, le régime est présidentiel, avec ce que cela entraîne comme répartition des prérogatives entre le Président et le Parlement. En France, la situation est autre : aux côtés d'un Président de la République fort, le Parlement a vu son rôle revalorisé. Pour autant, monsieur de Montesquiou, pour le Président de la République, il n'a jamais été question d'instituer un hyper-Parlement !

Mesdames, messieurs les sénateurs, telles sont les observations que je souhaitais formuler à la suite de vos interventions. Je ne doute pas qu'au cours de la discussion le Gouvernement et la Haute Assemblée ne parviennent à trouver un accord. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP – M. Pierre Fauchon applaudit également.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale commune ?...

La discussion générale commune est close.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

(*Textes de la commission*)

M. le président. Nous passons à la discussion des articles du projet de loi organique relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Article 1^{er} et annexe

(Article 1^{er} non modifié)

Le pouvoir de nomination du Président de la République aux emplois et fonctions dont la liste est annexée à la présente loi organique s'exerce dans les conditions fixées au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

ANNEXE

INSTITUTION, ORGANISME, établissement ou entreprise	EMPLOI OU FONCTION
Aéroports de Paris	Président-directeur général
Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	Président du conseil
Agence de financement des infrastructures de transport de France	Président du conseil d'administration
Agence française de développement	Directeur général
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Président du conseil d'administration
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	Directeur général
Agence nationale pour la rénovation urbaine	Directeur général
Autorité de la concurrence	Président
Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles	Président
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	Président
Autorité des marchés financiers	Président

INSTITUTION, ORGANISME, établissement ou entreprise	EMPLOI OU FONCTION
Autorité des normes comptables	Président
Autorité de régulation des activités ferroviaires	Président
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes	Président
Autorité de sûreté nucléaire	Président
Banque de France	Gouverneur
Caisse des dépôts et consignations	Directeur général
Centre national d'études spatiales	Président du conseil d'administration
Centre national de la recherche scientifique	Directeur général
Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé	Président
Commissariat à l'énergie atomique	Administrateur général
Commission de régulation de l'énergie	Président du collège
Commission de la sécurité des consommateurs	Président
Commission nationale du débat public	Président
Commission nationale de déontologie de la sécurité	Président
Commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution	Président
Compagnie nationale du Rhône	Président du directoire
Conseil supérieur de l'audiovisuel	Président
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	Contrôleur général
Défenseur des enfants	Défenseur des enfants
Électricité de France	Président-directeur général
La Française des jeux	Président-directeur général
France Télévisions	Président
Haut conseil des biotechnologies	Président
Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	Président
Haute autorité de santé	Président du collège
Institut national de la recherche agronomique	Président
Institut national de la santé et de la recherche médicale	Président
Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	Directeur général
Institution nationale publique mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail (Pôle emploi)	Directeur général
Médiateur de la République	Médiateur de la République
Météo-France	Président-directeur général
Office français de protection des réfugiés et apatrides	Directeur général
Office national des forêts	Directeur général
Établissement public OSEO	Président du conseil d'administration
La Poste	Président du conseil d'administration
Radio France	Président
Régie autonome des transports parisiens	Président-directeur général
Réseau ferré de France	Président du conseil d'administration
Société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France	Président
Société nationale des chemins de fer français	Président du conseil d'administration
Voies navigables de France	Président du conseil d'administration

M. le président. L'amendement n° 1, présenté par M. Gélard, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Annexe, ligne 20, deuxième colonne remplacer les mots : Directeur général par le mot : Président

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Le président du CNRS détenant l'autorité en matière de décision et de nomination, c'est lui, et non le directeur général, qui doit être nommé par le Président de la République.

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

M. Henri de Raincourt, ministre. Le Gouvernement émet un avis favorable.

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er} et l'annexe modifiée.

(L'article 1^{er} et l'annexe sont adoptés.)

Article 2

(Non modifié)

① Après l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, il est inséré un article 1^{er}-1 ainsi rédigé :

② « Art. 1^{er}-1. – Dans chaque assemblée parlementaire, la commission permanente compétente pour émettre un avis sur les nominations prononcées en vertu de l'article 56 de la Constitution est la commission chargée des lois constitutionnelles. » – *(Adopté.)*

Article additionnel après l'article 2

M. le président. L'amendement n° 2, présenté par M. Gélard, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Après l'article 2, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – L'article L.O. 567-9 du code électoral est ainsi rédigé :

« La personnalité mentionnée au 1° de l'article L. 567-1 est désignée conformément aux dispositions de la loi organique n°... du... relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. »

II. – Dans l'article unique de la loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, les mots : « soumise à la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution » sont remplacés par les mots « prononcée conformément aux dispositions de la loi organique n°... du... relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. C'est un article de coordination. Il s'agit en effet de faire référence aux dispositions de la présente loi organique dans les textes concernant la personnalité qualifiée membre de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution, d'une part, les présidents des sociétés France Télévisions, Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, d'autre part.

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

M. Henri de Raincourt, ministre. Le Gouvernement émet un avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi organique, après l'article 2.

Article 3

(Supprimé)

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

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi organique.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public ordinaire est de droit.

Il va y être procédé dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement. Je rappelle les règles, c'est préférable. *(Marques d'ironie sur les travées du groupe socialiste.)*

M. Bernard Frimat. On est lundi ! *(Sourires.)*

M. le président. Ceux qui souhaitent voter pour remettront aux secrétaires un bulletin blanc ; ceux qui souhaitent voter contre remettront un bulletin bleu ; ceux qui souhaitent s'abstenir remettront un bulletin rouge.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 115 :

Nombre de votants.....	339
Nombre de suffrages exprimés.....	217
Majorité absolue des suffrages exprimés.....	109
Pour l'adoption.....	195
Contre	22

Le Sénat a adopté.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Bravo !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Très bien !

PROJET DE LOI

(Texte de la commission)

M. le président. Nous passons à la discussion des articles du projet de loi relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Article 1^{er} et annexe

(Article 1^{er} non modifié)

Les commissions permanentes de chaque assemblée parlementaire compétentes pour émettre un avis sur les nominations aux emplois et fonctions pour lesquels le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce dans les conditions fixées au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution sont celles figurant dans la liste annexée à la présente loi.

ANNEXE

EMPLOI OU FONCTION	COMMISSION PERMANENTE COMPÉTENTE au sein de chaque assemblée
Président-directeur général d'Aéroports de Paris.....	Commission compétente en matière de transports
Président du conseil de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	Commission compétente en matière d'enseignement et de recherche
Président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.....	Commission compétente en matière de transports
Directeur général de l'Agence française de développement.....	Commission compétente en matière de coopération internationale
Président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Commission compétente en matière d'environnement
Directeur général de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	Commission compétente en matière d'environnement
Directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine	Commission compétente en matière d'urbanisme
Président de l'Autorité de la concurrence.....	Commission compétente en matière de concurrence
Président de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles	Commission compétente en matière d'assurances
Président de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires...	Commission compétente en matière de transports
Président de l'Autorité des marchés financiers.....	Commission compétente en matière d'activités financières
Président de l'Autorité des normes comptables.....	Commission compétente en matière d'activités financières
Président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires.....	Commission compétente en matière de transports
Président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.....	Commission compétente en matière de postes et de communications électroniques
Président de l'Autorité de sûreté nucléaire	Commission compétente en matière d'énergie
Gouverneur de la Banque de France	Commission compétente en matière monétaire
Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations	Commission compétente en matière d'activités financières
Président du conseil d'administration du Centre national d'études spatiales	Commission compétente en matière de recherche appliquée
Directeur général du Centre national de la recherche scientifique.....	Commission compétente en matière de recherche
Président du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé	Commission compétente en matière de santé publique
Administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique.....	Commission compétente en matière d'énergie
Président du collège de la Commission de régulation de l'énergie	Commission compétente en matière d'énergie
Président de la Commission de la sécurité des consommateurs	Commission compétente en matière de consommation
Président de la Commission nationale du débat public	Commission compétente en matière d'aménagement du territoire
Président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité.....	Commission compétente en matière de libertés publiques
Président de la commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution	Commission compétente en matière de lois électorales
Président du directoire de la Compagnie nationale du Rhône.....	Commission compétente en matière d'énergie
Président du Conseil supérieur de l'audiovisuel	Commission compétente en matière d'affaires culturelles
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	Commission compétente en matière de libertés publiques
Défenseur des enfants.....	Commission compétente en matière de libertés publiques
Président-directeur général d'Électricité de France	Commission compétente en matière d'énergie
Président-directeur général de La Française des jeux	Commission compétente en matière de finances publiques
Président de France Télévisions	Commission compétente en matière d'affaires culturelles
Président du Haut conseil des biotechnologies	Commission compétente en matière d'environnement
Président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.....	Commission compétente en matière de libertés publiques
Président du collège de la Haute autorité de santé	Commission compétente en matière de santé publique
Président de l'Institut national de la recherche agronomique.....	Commission compétente en matière de recherche appliquée
Président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale.....	Commission compétente en matière de recherche
Directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.....	Commission compétente en matière d'environnement
Directeur général de l'institution nationale publique mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail (Pôle emploi).....	Commission compétente en matière d'emploi
Médiateur de la République	Commission compétente en matière de libertés publiques
Président-directeur général de Météo-France	Commission compétente en matière d'environnement
Directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides	Commission compétente en matière de libertés publiques
Directeur général de l'Office national des forêts.....	Commission compétente en matière d'agriculture
Président du conseil d'administration de l'établissement public OSEO	Commission compétente en matière d'activités financières
Président du conseil d'administration de La Poste	Commission compétente en matière de postes et communications
Président de Radio France.....	Commission compétente en matière d'affaires culturelles
Président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens	Commission compétente en matière de transports
Président du conseil d'administration de Réseau ferré de France.....	Commission compétente en matière de transports
Président de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France....	Commission compétente en matière d'affaires culturelles
Président du conseil d'administration de la Société nationale des chemins de fer français	Commission compétente en matière de transports
Président du conseil d'administration des voies navigables de France.....	Commission compétente en matière de transports

M. le président. L'amendement n° 2, présenté par M. Gélard, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Annexe, ligne 20, première colonne remplacer les mots : Directeur général par le mot : Président

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement présenté lors de l'examen du projet de loi organique.

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

M. Henri de Raincourt, ministre. Le Gouvernement émet un avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er} et l'annexe modifiée.

(L'article 1^{er} et l'annexe sont adoptés.)

Article 2

(Non modifié)

- ① I. – Au deuxième alinéa du II de l'article L. 461-1 du code de commerce, les mots : « , après avis des commissions du Parlement compétentes en matière de concurrence » sont supprimés.
- ② II. – La deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 531-4 du code de l'environnement est supprimée.
- ③ III. – À la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 130 du code des postes et des communications électroniques, les mots : « , après avis des commissions du Parlement compétentes en matière de postes et de communications électroniques » sont supprimés.
- ④ IV. – Au premier alinéa du II de l'article 28 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, les mots : « , après avis des commissions du Parlement compétentes en matière d'énergie » sont supprimés.
- ⑤ V. – Au premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, les mots : « , après avis de la commission compétente de chaque assemblée, » sont supprimés. – *(Adopté.)*

Article 2 bis (nouveau)

Dans chaque assemblée parlementaire, la commission permanente compétente pour émettre un avis sur la nomination du Défenseur des droits, effectuée sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 71-1 de la Constitution, est la commission chargée des lois constitutionnelles. – *(Adopté.)*

Article 2 ter (nouveau)

Dans chaque assemblée parlementaire, la commission permanente compétente pour émettre un avis sur la nomination des personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la magistrature, effectuée sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 65 de la Constitution, est la commission chargée des lois constitutionnelles. – *(Adopté.)*

Article 3

(Non modifié)

- ① L'article 5 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Lorsqu'il est procédé à un vote en commission selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le scrutin doit être dépouillé au même moment dans les deux assemblées. »

M. le président. L'amendement n° 1, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Bernard Frimat.

M. Bernard Frimat. Monsieur Gélard, à la page vingt-deux de votre rapport, vous précisez : « ni la lettre de la Constitution ni les travaux préparatoires ne permettent de penser qu'une procédure strictement identique doive être retenue dans les deux assemblées pour prononcer l'avis prévu par l'article 13 de la Constitution ». Nous partageons totalement cette analyse, qui, à nos yeux, s'applique aussi à l'article 3 du projet de loi ordinaire. Celui-ci pose en effet le principe de la simultanéité du dépouillement des scrutins dans les deux assemblées.

Il n'est pas besoin de remonter aux travaux préparatoires. La rédaction de l'article 13 de la Constitution est très claire : « La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés. » Cette habilitation est bien exclusive de toute autre règle de procédure.

Certes, le constituant a institué le caractère unitaire de l'avis exprimé par les commissions, mais le respect de ce principe ne concerne pas les modalités d'expression de cet avis. Or l'article 3 du projet de loi ordinaire laisse penser que les commissaires d'une assemblée seraient conduits à exprimer leur avis sous contrainte, influencés qu'ils seraient par le vote de l'autre assemblée. Cela n'est pas sérieux : la pratique dément cette crainte. Lors des précédentes nominations, aucune objection de cette nature n'a été formulée.

Monsieur le rapporteur, cet amendement est en quelque sorte un amendement de coordination que vous auriez vous-même pu présenter par cohérence avec l'amendement de suppression de l'article 3 du projet de loi organique que vous avez proposé en commission. Les motivations qui l'inspirent étant les mêmes, je vous propose d'en tirer des conclusions identiques.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. J'ai indiqué par avance tout à l'heure, lors de mon intervention liminaire, ce que je pensais de cet amendement.

Au fond, je n'ai pas de désaccord fondamental avec M. Frimat.

Cependant, nous sommes là dans le cadre d'une stratégie. Si nous voulons que ce texte passe et que l'Assemblée nationale accepte, ce qui n'est pas évident, de retirer son article 3 du projet de loi organique, nous devons marquer à l'égard de cette première assemblée, élue au suffrage universel direct, un minimum de déférence.

Aussi, pour des raisons de stratégie diplomatique parlementaire, je vous demanderai, mon cher collègue, de retirer votre amendement, ce qui nous permettra de poursuivre dans de meilleures conditions la discussion au cours de la navette qui risque de se terminer par un vote acquis par la seule Assemblée nationale à la majorité absolue de ses membres.

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

M. Henri de Raincourt, ministre. Monsieur Frimat, le Gouvernement ne peut accepter cet amendement, car il considère que, pour garantir le bon fonctionnement de l'ensemble du dispositif, il convient d'assurer la simultanéité du dépouillement des scrutins dans les deux assemblées, de sorte que le résultat obtenu dans une commission soit connu en même temps que celui de l'autre commission.

En outre, une telle mesure est tout à fait indépendante de ce que vous recherchez en matière de délégation de vote, comme l'a rappelé M. le rapporteur.

Aussi, le Gouvernement émet un avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Richard Yung, pour explication de vote.

M. Richard Yung. J'écoute toujours attentivement les propos du président de la commission des lois, M. Hyest.

Dans notre récent débat sur le projet de loi portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, pour justifier la nécessité d'un vote conforme, il a avancé l'argument selon lequel la tradition parlementaire veut que chaque assemblée ne se mêle pas des décisions qui concernent exclusivement l'autre.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. C'est vrai !

M. Richard Yung. Or, en l'occurrence, nous sommes dans le cas diamétralement inverse : l'Assemblée nationale intervient pour dire au Sénat comment il doit organiser son règlement.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Non, ce n'est pas cela !

M. Richard Yung. C'est tout de même paradoxal !

Je comprends que cet amendement ait été présenté, même si M. Frimat sera peut-être amené à tirer d'autres conclusions.

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

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. L'avis sur les nominations concerne les deux assemblées, et non une seule, contrairement au texte relatif au découpage des circonscriptions des députés.

Cela étant dit, je comprends très bien les arguments avancés, d'autant que je me suis moi-même interrogé sur cette disposition prévoyant la simultanéité du dépouillement des scrutins dans les deux assemblées.

Pour assurer cette simultanéité, il conviendra d'intégrer dans nos dispositifs respectifs les moyens de faire savoir à l'autre assemblée que l'on entame le dépouillement. En cas de panne d'électricité et de panne de téléphone, il faudra trouver des dispositifs particuliers...

M. Bernard Frimat. Le sémaphore ! (*Sourires.*)

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Cependant, je comprends la nécessité de la simultanéité, sans laquelle, à la limite, une commission pourrait voter en fonction de la proportion des voix obtenues dans l'autre commission. Ainsi, elle pourrait accorder moins de voix à une nomination ayant obtenu un score fort dans l'autre assemblée.

C'est pourquoi j'estime, suivant en cela M. le rapporteur et la commission, qu'il n'est sans doute pas indispensable de supprimer l'article 3 du projet de loi ordinaire.

En revanche, nous demeurons extrêmement fermes quant à notre position concernant l'article 3 du projet de loi organique, car cet article ne nous paraît pas conforme aux dispositions constitutionnelles.

M. le président. Monsieur Frimat, l'amendement n° 1 est-il maintenu ?

M. Bernard Frimat. M. le rapporteur a vérifié ce vieux principe bien connu des parlementaires : une argumentation peut quelquefois me faire changer d'avis, elle ne peut pas me faire changer de vote ! (*Sourires.*) En l'occurrence, il avait d'autant moins à changer d'avis que je ne me suis appuyé que sur ses propos pour arriver à une conclusion que, je le sais, il partage. Par ailleurs, je comprends la position du Gouvernement.

M. le rapporteur nous a dit que nous entrions là dans le domaine de la « diplomatie parlementaire ». C'est un domaine si aventureux – je sens tous les risques que recouvrent ces ambassades et négociations secrètes, qui peuvent déboucher sur des accords conclus à la nuit tombante, faisant l'allégresse des populations qui en seront informées – que je ne veux pas prendre la responsabilité de faire connaître à notre collègue Gélard un Waterloo diplomatique, même un 21 décembre !

Ce texte faisant l'objet d'une navette, puisque le Gouvernement a eu la grande sagesse de ne pas demander qu'il soit soumis à la procédure accélérée, ce dont nous le remercions, je fais confiance à M. le rapporteur pour essayer d'arriver à une solution qui recueille l'accord des deux assemblées. Il s'agirait, si j'ai bien compris, d'échanger la suppression de l'article 3 du projet de loi organique contre le maintien de l'article 3 du projet de loi ordinaire, tout cela étant, nous le voyons, d'une subtilité telle qu'il ne faut surtout pas prendre le risque de gripper la machine ! (*Sourires.*)

Il me restera donc à présenter de nouveau cet amendement, si d'aventure ce rendez-vous diplomatique, qui n'a peut-être pas l'importance de celui du sommet de Copenhague, venait, comme ce dernier, à se conclure par un « flop ».

M. le président. L'amendement n° 1 est retiré.

Je mets aux voix l'article 3.

(*L'article 3 est adopté.*)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Robert Badinter pour explication de vote.

M. Robert Badinter. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je formulerai une observation très générale.

Nous nous sommes abstenus sur le projet de loi organique, et nous continuerons à nous abstenir sur le projet de loi ordinaire, mais il ne m'a pas semblé inutile d'en expliquer les motifs.

Par rapport à la situation actuelle, que l'évocation d'une discussion et d'un avis des commissions compétentes du Parlement sur les nominations du Président de la République soit un progrès, nous le reconnaissons volontiers.

Cependant, que cette évocation soit insuffisante et qu'elle appelle à ce titre une réflexion plus générale en cette fin de session, je souhaiterais le dire.

Insuffisante, M. de Montesquiou l'a rappelé, c'est évident pour tous.

Insuffisante, car lorsqu'on veut établir un véritable contrôle parlementaire sur les nominations de l'exécutif, on soumet la proposition faite par le Président de la République ou par le chef de l'exécutif à l'avis de la commission, avec pouvoir pour celle-ci de la refuser à la majorité ; c'est un vote positif.

Or ce qui nous est proposé dans le présent texte, et ce point a fait l'objet d'une discussion dans le cadre de la révision constitutionnelle, c'est tout simplement la possibilité laissée à la seule majorité de désavouer le Président. Et dans nos institutions, comment s'appelle la majorité ? Elle s'appelle la majorité présidentielle !

Il serait demandé à cette majorité présidentielle de démentir un choix fait par le Président de la République, cette majorité présidentielle étant absolument nécessaire pour y parvenir.

C'est là un paradoxe, qui n'existe pas dans les autres démocraties exerçant ce type de contrôle. Aux États-Unis, chacun le sait, le Sénat doit réunir la majorité des deux tiers en faveur d'une nomination. Il en est de même en Allemagne.

C'est ainsi que, sur ces points, on passe d'une république présidentielle à une république consensuelle, ce qui est beaucoup mieux.

En l'occurrence, si la commission compétente devait réunir une majorité positive des trois cinquièmes, cela requerrait un consensus et de la majorité et de l'opposition, et, du même coup, se trouveraient fortifiées l'indépendance et l'autorité de celle ou de celui qui est nommé.

Ce ne sera pas le cas avec le texte qui nous est soumis. J'ai eu la curiosité de vérifier la composition des deux commissions des lois. Celle de l'Assemblée nationale compte 73 membres et celle du Sénat, 48, soit un total de 121.

Pour parvenir à un vote négatif à la majorité des trois cinquièmes, il faudrait 73 voix. Or la totalité de l'opposition ne peut espérer en réunir que 55 au maximum. Pour atteindre ce seuil, il faudrait donc une désertion, c'est-à-dire non pas l'abstention, mais un vote négatif de 18 membres de la majorité. C'est à proprement parler inconcevable dans le système politique qui est le nôtre.

Cela m'amène à la réflexion générale que je souhaitais vous livrer. Avec ce texte, nous tombons dans un grand travers de nos institutions. Nous avons une sorte de talent particulier pour avoir l'air de faire des avancées démocratiques tout en réservant l'essentiel du pouvoir, dont on feint de concéder le contrôle à une nouvelle institution, par le moyen d'une limite des pouvoirs de celle-ci.

Regardez l'histoire constitutionnelle des cinquante dernières années.

On crée un Conseil constitutionnel, non pas l'esquisse d'une cour constitutionnelle, mais une instance de contrôle de la constitutionnalité des lois. Dans la Constitution, la saisine en a été réservée à l'origine aux autorités de l'État – huit affaires ont été traitées jusqu'en 1974 –, puis à partir de 1974 à soixante sénateurs ou à soixante députés, et il a fallu attendre plus de vingt ans pour en ouvrir l'accès aux citoyens.

On crée, à l'image des grandes démocraties du nord de l'Europe, un ombudsman, que l'on appelle médiateur, mais pour en limiter aussitôt la saisine aux représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat, et en écarter le citoyen. Là encore, ce dernier devra patienter des décennies pour y parvenir.

C'est la même chose pour d'autres institutions.

À chaque fois, on semble avoir peur d'aller jusqu'au bout de l'exigence d'une véritable démocratie contemporaine équilibrée.

Ce texte nous en offre encore l'illustration. Merveille ! Enfin le Parlement pourra s'opposer à une nomination du Président de la République ! Mais ce n'est pas exact.

Le seul avantage de cette procédure, c'est la publicité.

M. Pierre Fauchon. C'est énorme !

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission des lois.* Voilà !

M. Robert Badinter. J'ai entendu notre ami Portelli dire que la publicité sera acquise. Or je n'ai pas vu figurer ce point dans la modification du règlement du Sénat. Si le président Hiest nous dit que la publicité, c'est-à-dire l'organisation d'auditions publiques, sera la règle, je reconnaitrais que le progrès est plus important que je ne le conçois. Il ne faudrait pas, l'Assemblée nationale ayant décidé que ce serait public, que nous en restions à des auditions qui, sans être à huis clos, revêtiraient un caractère d'entre soi, l'avis seul étant rendu public.

Ici, comme cela se pratique dans d'autres instances pour la nomination à des postes de très haut niveau, je pense à l'audiovisuel, il est important que l'on entende le candidat, qu'il expose sa position, soit soumis au jeu des critiques, formule des réponses et, les parlementaires et l'opinion publique étant alors éclairés, le vote interviendrait.

Cela me paraît une nécessité au regard d'un texte qui revêt infiniment moins de portée que celle que, avec une rhétorique flamboyante, on s'est accordé à lui donner tout au long de la révision constitutionnelle. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour explication de vote.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Je souhaite expliquer les raisons pour lesquelles les membres de mon groupe et moi-même voterons contre ce texte.

Nous ne nions pas qu'un contrôle du Parlement sur les nominations de l'exécutif puisse constituer une avancée.

Toutefois, en donnant l'illusion que ce contrôle est effectif, on crée le trouble. En effet, comme Robert Badinter vient de l'expliquer excellemment, dès lors que, dans notre système actuel, le fait majoritaire s'impose en raison de l'inversion du calendrier électoral et de la concomitance de la durée du mandat du Président de la République et de celle du mandat des membres de l'Assemblée nationale, un vote négatif à la majorité des trois cinquièmes est impossible.

Cette procédure crée ainsi l'illusion d'un accord consensuel sur les nominations, tout du moins majoritairement consensuel, au Parlement. Mais cela est totalement faux. En ce sens, il ne s'agit plus d'une avancée, même si on le fait croire.

Pour cette raison, nous confirmons notre opposition à l'article 13 de la Constitution en votant contre le projet de loi.

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

8

REPRÉSENTATION DEVANT LES COURS D'APPEL

Discussion d'un projet de loi

(Texte de la commission)

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la représentation devant les cours d'appel (projet n° 16, texte de la commission n° 140, rapport n° 139)

Dans la discussion générale, la parole est à Mme la ministre d'État.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés. Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi, soumis à votre examen aujourd'hui, vise à simplifier la représentation des parties devant les cours d'appel. À cette fin, il unifie les professions d'avoué et d'avocat à compter du 1^{er} janvier 2011. Ce texte a été adopté par l'Assemblée nationale le 6 octobre 2009, au terme d'un débat dense, riche et constructif.

Depuis, votre commission des lois, devant laquelle j'ai eu l'honneur et le plaisir de m'exprimer, a apporté de nouvelles améliorations à ce texte. Je voudrais saluer particulièrement la qualité des travaux de votre rapporteur, M. Gélard.

Grâce au travail des parlementaires, nous disposons aujourd'hui d'un texte plus clair, plus lisible et, sans doute, plus cohérent. Je m'en félicite, comme le feront tous ceux qui aiment que le droit soit bien écrit.

Mesdames, messieurs les sénateurs, la réforme de la représentation devant les cours d'appel s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de simplification et de modernisation de la justice.

En effet, nous le savons bien, les règles de représentation en cour d'appel sont aujourd'hui à la fois complexes, coûteuses, et surtout mal comprises par nos concitoyens. Leur permettre de mieux comprendre notre droit et le fonctionnement de notre justice constitue, comme je vous l'ai déjà dit, l'une de mes préoccupations. De plus, force est de constater que ces règles posent, dans leur état actuel, un problème de compatibilité avec le droit communautaire.

L'unification des deux professions a déjà été mise en œuvre au niveau des juridictions de première instance en 1971. Il apparaît donc relativement logique, près de quarante ans plus tard, que le Gouvernement propose de compléter cette réforme.

Cette évolution est d'autant plus logique que les avoués et les avocats ont, nous le voyons bien, les mêmes diplômes, la même connaissance du droit, les mêmes qualités de conseil. Il est donc aisé d'en tirer les conséquences, en ce qui concerne à la fois la simplification de nos systèmes de procédure et l'amélioration de la cohérence de notre droit avec le droit européen. Mais bien entendu, il convient, ici comme toujours, de proscrire une petite réforme au profit d'une modernisation globale de la procédure d'appel.

Toute transformation ayant un impact sur les professionnels, il faut bien sûr prévoir des mesures d'accompagnement adaptées aux conséquences de la réforme que nous souhaitons.

Trois modalités d'action visent à satisfaire notre préoccupation de moderniser et de simplifier globalement la procédure pénale.

La première porte sur le recentrage de la représentation sur les avocats. La deuxième concerne la diminution des coûts pour le justiciable, faiblement à court terme et, je l'espère, fortement à moyen et à long terme. Enfin, la troisième se rapporte au développement des nouvelles technologies.

D'abord, le recentrage de la représentation sur les avocats. Il s'agit finalement de permettre au justiciable d'avoir un interlocuteur unique en appel. Selon le projet de loi, l'ensemble des avocats du ressort de la cour d'appel pourront représenter leurs clients devant cette juridiction. En conséquence, les offices d'avoués seront supprimés. Les avoués deviendront automatiquement avocats, sauf, bien sûr, s'ils y renoncent. S'ils acceptent, ils seront inscrits d'office au tableau du barreau établi auprès du tribunal de grande instance dans lequel se situe leur office. Néanmoins, ils pourront choisir, s'ils le souhaitent, une inscription auprès de n'importe quel autre barreau de France.

Le deuxième objectif recherché est la diminution des coûts pour le justiciable. Le tarif de la postulation sera ainsi supprimé en appel, ce qui représente une réduction sensible du coût de la justice pour le justiciable. Ce dernier doit en effet payer, à ce jour, à la fois les honoraires de l'avocat et le tarif de l'avoué. À l'avenir, il ne réglera que les honoraires d'avocat.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Ils auront doublé !

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Il nous appartiendra de veiller, en accord avec la profession, à ce que ces honoraires correspondent à une diminution globale. Par ailleurs, ceux-ci incluront bien sûr la taxe visant à indemniser les avoués, qui représente un tiers du tarif moyen actuel de l'avoué. Cette taxe – et c'est également un élément important – sera, au final, à la charge du perdant.

J'insisterai un instant sur ce dernier point : indépendamment de la réforme que je vous soumets aujourd'hui, je souhaite que la partie perdante participe davantage aux coûts de la procédure.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. C'est très bien !

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Une fraction des honoraires d'avocat sera désormais mise à la charge de la partie perdante, au titre des dépens prévus par l'article 695 du code de procédure civile.

La troisième modalité de cette modernisation consiste à développer les nouvelles technologies. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises devant votre commission des lois, la dématérialisation est un atout pour l'efficacité des procédures et la rationalisation des dossiers. Il s'agit de l'un des points sur lesquels je souhaite pouvoir m'investir avec l'ensemble des parlementaires.

D'une part, pour les actes de procédure, les avocats ne seront plus obligés de se déplacer dans les cours d'appel. Il n'y aura donc pas de surcoût pour le justiciable. D'autre part, l'obligation d'introduire l'instance par voie électronique, à peine d'irrecevabilité, est prévue par un décret publié le 9 décembre dernier. Je souligne que cette dématérialisation s'appliquera d'abord à la seule déclaration d'appel à compter du 1^{er} janvier 2011. Par la suite, elle sera progressivement étendue à l'ensemble de la procédure.

Je suis consciente des difficultés potentielles en la matière. Pour cette raison, un groupe de travail est réuni mensuellement, avec le Conseil national des barreaux et les services de la Chancellerie, afin de préparer la dématérialisation. D'ailleurs, deux expérimentations – votre rapporteur a pu, me semble-t-il, voir l'une d'elles – sont menées dans les cours d'appel de Versailles et Douai. L'objectif est de généraliser cette dématérialisation à l'ensemble des cours d'appel d'ici à la fin du premier semestre de l'année 2010. Je pense que nous y parviendrons.

Enfin, pour favoriser le dialogue entre les chefs de cour et les avocats, le projet de loi prévoit qu'un avocat, désigné parmi les bâtonniers du ressort, sera chargé de traiter des questions relatives à la communication électronique.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, le dispositif général de la réforme que je vous propose aujourd'hui. Comme vous pouvez le constater, il s'agit, malgré le précédent des tribunaux d'instance, d'une réforme de grande ampleur. Dès lors, elle est évidemment susceptible d'entraîner un certain nombre de conséquences, notamment pour les avoués et leurs employés. Pour cette raison, dès que j'ai eu en charge ce texte, c'est-à-dire à l'été dernier, je me suis particulièrement attachée à limiter les effets négatifs que la réforme pourrait faire peser sur eux.

Des mesures d'accompagnement sont donc prévues par le projet de loi. Celles-ci répondent à une triple exigence. D'abord, l'idée principale est de favoriser l'activité des personnes concernées, sur le fondement du libre choix, en prévoyant un certain nombre de passerelles vers d'autres professions du droit. Ensuite, le texte établit une juste indemnité pour le préjudice subi. Enfin, il est prévu d'éviter des ruptures trop brutales en aménageant une période transitoire qui soit raisonnable.

Parmi ces trois mesures d'accompagnement, je présenterai d'abord les passerelles vers les autres professions judiciaires et juridiques.

Comme je l'ai dit voilà un instant, les avoués qui le souhaitent deviendront automatiquement avocats. Par ailleurs, pour leurs collaborateurs juristes, puisqu'ils sont un certain nombre, les conditions d'accès à cette profession seront assouplies. L'accès aux métiers d'officiers publics ministériels sera facilité pour les avoués et pour les collaborateurs d'avoués, compte tenu de leur formation et de leur expérience.

L'ensemble de ces passerelles sera mis en œuvre dès 2010 et les décrets nécessaires seront publiés dès la promulgation de la loi. De manière générale, je vous soumettrai, si vous le souhaitez, les projets de décrets tels qu'ils sont préparés

actuellement, sous réserve de vos amendements. Comme j'ai déjà eu l'occasion de vous le dire, présenter autant que possible les projets de décret prévus en même temps que le texte législatif me semble une bonne façon de légiférer.

Par ailleurs, dans le cadre du budget 2010, j'ai obtenu la création de 380 postes dans les services judiciaires, auxquels pourront postuler les salariés d'avoués. Je le précise dès maintenant, les trois catégories de la fonction publique, A, B et C, seront concernées. Un concours adapté, incluant une épreuve valorisant l'expérience professionnelle, sera organisé pour les salariés souhaitant devenir greffiers. Pour ceux qui souhaiteront rejoindre la catégorie C, la sélection s'effectuera sur dossier et entretien, et ce dès le mois d'avril prochain.

En outre, le projet de loi qui vous est soumis, mesdames, messieurs les sénateurs, prévoit une juste indemnisation de la fermeture des offices d'avoués.

Sur ce point, vous le savez, dès ma nomination à la fonction de garde des sceaux, j'ai souhaité améliorer la rédaction du texte initial aux termes de laquelle l'indemnité prévue devait s'élever, pour une raison que j'ignore d'ailleurs, à 66 % de la valeur de l'office concerné, un pourcentage qui, selon moi, n'était pas équitable et ne correspondait à aucune des règles qui président à notre droit. Lors de l'examen de ce texte par l'Assemblée nationale, j'ai proposé et obtenu que cette indemnité soit portée à 100 % de la valeur de l'office et qu'elle soit directement versée par le fonds d'indemnisation de la profession d'avoué.

Se posaient non seulement le problème du montant de l'indemnisation, mais également celui des délais.

Désormais, le préjudice subi par les avoués devra être réparé par une indemnité intervenant dans un délai raisonnable.

Dans son ensemble, ce dispositif est la garantie d'une indemnisation adaptée, rapide et uniforme, qui évite l'allongement de toutes les procédures. C'est pourquoi je vous inviterai, mesdames, messieurs les sénateurs, à le maintenir.

D'autres mesures sont prévues pour adapter l'indemnisation à des situations concrètes.

En effet, il est essentiel de bien prendre en compte la réalité. Certains avoués exercent leur profession depuis de très nombreuses années, approchant parfois l'âge de la retraite, tandis que d'autres, qui débutent, ont toute leur carrière professionnelle devant eux. Le même problème se pose d'ailleurs pour les salariés d'avoués.

Si nous faisons la comparaison avec ce qui s'est passé en 1971, il est évident que nous nous adressons à un public beaucoup plus restreint. Dès lors, il est indispensable d'individualiser le plus possible les situations afin d'y apporter concrètement les réponses les plus adaptées.

Concernant les avoués qui ont acquis récemment leur office, l'indemnité sera portée à un montant égal à la somme de l'apport personnel et du capital restant dû au titre de l'emprunt contracté pour l'acquisition, afin d'éviter une perte. Cette indemnisation devra intervenir dans un délai raisonnable.

Ainsi, dès le début de l'année 2010, les avoués pourront bénéficier d'un acompte sur l'indemnisation due, qui s'éleva à 50 % du dernier chiffre d'affaires connu.

Les avoués endettés pourront obtenir le remboursement du capital restant et la prise en charge des éventuelles pénalités prévues au titre d'un remboursement anticipé.

À compter du remboursement, ils pourront bénéficier des revenus tirés de l'office sans, pour autant, avoir à supporter un remboursement d'emprunt. Cette anticipation leur permettra de bénéficier d'ores et déjà des revenus qu'ils tireront de leur office.

Quant aux avoués qui partiront à la retraite, ils bénéficieront, dans le cadre de la réforme, des mêmes avantages fiscaux que ceux qui cédaient leur office pour partir en retraite. C'est, là aussi, une mesure non négligeable.

Par ailleurs, une attention particulière est apportée aux salariés.

Si ces salariés suivent leur employeur dans sa nouvelle profession d'avocat, ils conserveront les avantages qu'ils auront acquis en application de leur convention collective. *(Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'exclame.)*

Cela dit, il faut être bien conscient que, et je le dis très clairement, le nombre de postes ouverts par les avoués devenus avocats ne sera pas aussi important que celui qui est aujourd'hui offert par les avoués.

Certes, certains avocats auront sans doute recours aux salariés d'avoués compte tenu de leurs compétences et du fait que les avocats devront désormais réaliser le travail que les avoués assuraient jusqu'alors. Pour les salariés qui perdront leur emploi, un accompagnement personnalisé sera mis en place dans chaque cour d'appel.

Sous l'égide du ministère de l'emploi, une convention tripartite réunira l'État, la chambre nationale des avoués près les cours d'appel et les représentants des salariés. Elle prévoira des aides à la mobilité – y compris pour ceux qui seront recrutés dans les services judiciaires –, des allocations destinées à compenser une perte de revenus, des formations et un suivi personnalisé par un prestataire privé.

Cette convention sera signée dès la promulgation de la loi. Le comité technique préparatoire a d'ores et déjà été réuni à plusieurs reprises et il le sera de nouveau au cours de la première quinzaine du mois de janvier.

En outre, l'ancienneté des salariés d'avoués sera mieux prise en compte.

Vous le savez, là encore, lors du débat à l'Assemblée nationale j'ai souhaité renforcer le texte tel que prévu dans sa version initiale. J'ai bien noté que votre commission propose un dispositif un peu différent, moins avantageux pour les salariés qui ont plus d'ancienneté et plus avantageux pour ceux qui ont moins de trente années d'ancienneté.

Le texte de la commission prévoit le principe d'un mois d'indemnisation par année d'exercice ; nous aurons l'occasion d'en discuter.

Les indemnités ne seront pas soumises à l'impôt sur le revenu et n'entraîneront pas de différé dans le versement des indemnités de chômage.

J'évoquerai maintenant la période transitoire, laquelle a été préférée à la fusion immédiate des professions.

Il m'a semblé raisonnable de prévoir cette période transitoire pour préparer la reconversion des avoués et répondre aux conséquences sociales des fermetures d'offices. Je sais que certains, notamment parmi les avocats, s'y étaient opposés, au prétexte que celle-ci aurait pu entraîner un risque de distorsion de concurrence, au bénéfice des avoués devenant avocats. Néanmoins, elle est nécessaire.

Certes, cette durée ne doit pas être infinie ni excessive. Il ne s'agit là ni de créer des distorsions dans la concurrence entre avoués et avocats, ni, pour les salariés d'avoués, de faire durer une situation d'incertitude, dont nous savons très bien qu'elle crée plus d'inquiétudes qu'elle n'apporte de solutions.

Alors que certains avaient évoqué une période transitoire de trois ou cinq années, il semble plus raisonnable de s'en tenir à la date qui a été évoquée depuis longtemps et que la grande majorité des gens ont maintenant intégrée, à savoir une fusion à compter du 1^{er} janvier 2011.

D'ici là, les avoués qui le souhaitent pourront aussi exercer la profession d'avocat, puisqu'ils seront inscrits de plein droit au barreau de leur choix, ce qui leur permettra d'assurer cette transition. Parallèlement, cela permet de mieux gérer la situation des salariés, y compris grâce aux postes que j'ai fait ouvrir, dans le budget, pour l'accès aux professions judiciaires.

Mesdames, messieurs les sénateurs, en préalable à notre discussion, j'ai souhaité vous présenter le dispositif général de ce projet de loi, qui s'inscrit dans une ambition de simplification, de clarification et de modernisation du fonctionnement de notre justice tout en tenant compte des intérêts catégoriels des uns et des autres, dont les préoccupations sont légitimes. Nous avons le devoir de nous adapter au droit européen et aux attentes des Français à l'égard de leur justice.

En fusionnant les professions d'avocats et d'avoués près les cours d'appel, le Gouvernement vous propose, mesdames, messieurs les sénateurs, d'aller jusqu'au bout de la réforme entamée en 1971 et de franchir ainsi une étape supplémentaire vers une justice en phase avec les attentes de nos concitoyens et correspondant à une conception moderne de la justice du XXI^e siècle. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

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

M. Patrice Gélard, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Madame la ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, je ne vous étonnerai pas en indiquant d'emblée que je ne suis pas en parfaite harmonie avec l'exposé que vous venez de faire ; ...

M. Robert Badinter. Très bien !

M. Patrice Gélard, rapporteur. ... j'ai même des divergences de vues importantes.

Toutefois, je tiens à vous féliciter sur un point au moins, celui de ne pas avoir engagé la procédure accélérée. Au cours de la navette parlementaire avec l'Assemblée nationale, nous allons ainsi pouvoir améliorer considérablement ce texte, qui était, au départ, inacceptable.

Je commencerai mon intervention en évoquant votre interprétation de la directive « services », avec laquelle je ne suis pas du tout d'accord.

En effet, la justice n'est pas un service comme les autres. Même si cette directive rendait inapplicables certaines dispositions relatives aux avoués, nous aurions cependant pu maintenir cette profession, tout en respectant le droit communautaire, à l'instar de ce qui se passe dans d'autres pays ou tout simplement en Alsace-Moselle, où des avocats sont spécialisés auprès des cours d'appel.

M. Robert Badinter. Absolument !

M. Patrice Gélard, rapporteur. Mais on a opté pour une autre voie, qui devenait de plus en plus incontournable au fur et à mesure que l'on a pris connaissance du rapport Attali,...

M. Jacques Mézard. Eh oui !

M. Patrice Gélard, rapporteur. ... ou des conclusions de la commission Darrois, selon lesquels les dispositions envisagées n'étaient plus discutables dans leurs principes.

En d'autres termes, cet état de fait était acquis. Dès lors nous fut tout naturellement présenté, le 3 juin 2009, ce projet de loi visant à supprimer, dans la continuité de ce qui a été fait en 1971, les études d'avoués près les cours d'appel, alors qu'il n'y a, selon moi, aucune continuité entre 1971 et 2009. (*Mme Josiane Mathon-Poinat s'exclame.*)

Mme la ministre d'État, vous nous dites qu'après la réforme la procédure d'appel sera plus simple et moins coûteuse pour le justiciable. Permettez-moi d'exprimer quelques inquiétudes à ce sujet.

Pour ma part, je ne pense pas qu'elle sera moins coûteuse. À l'heure actuelle, on estime que le recours à un avoué coûte en moyenne 981 euros. Avec cette nouvelle procédure, cela coûtera exactement la même chose,...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Peut-être plus !

M. Patrice Gélard, rapporteur. ... si ce n'est plus !

En effet, l'avocat se fera faire payer à double titre : une fois pour sa plaidoirie et une autre fois pour le recours en appel,...

M. Robert Badinter. C'est normal !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Ce sera plus cher !

M. Patrice Gélard, rapporteur. ... sans compter la fameuse taxe de 150 euros. Dès lors, il est difficile de soutenir que ce sera moins coûteux pour le justiciable, d'autant que les avocats s'efforceront de compenser, dans une certaine mesure, le travail qu'ils réaliseront au titre de l'aide juridictionnelle, laquelle ne couvre pas la totalité de leurs frais, en augmentant leurs honoraires auprès des autres clients.

Par ailleurs, je ne suis pas du tout convaincu que cette procédure sera beaucoup plus simple, surtout avec la dématérialisation des procédures, annoncée d'ici à 2011.

Or je ne suis pas du tout sûr que les 50 000 avocats soient, à l'heure actuelle, en mesure de dématérialiser leurs actes de procédure devant la cour d'appel. (*M. Robert Badinter opine.*) Je plains les bâtonniers, qui vont subir une série de recours de la part des justiciables. En effet, aux termes du décret du 9 décembre 2009 relatif à la procédure d'appel, si leur avocat n'est pas en mesure de respecter les règles de dématérialisation, un certain nombre de justiciables seront forclos ou ne pourront plus se défendre en appel. Les logiciens ne sont pas prêts et la plupart des avocats ne sont pas équipés ; il y a donc un risque de dysfonctionnement.

L'étude d'impact n'a pas suffisamment évalué les futurs dysfonctionnements des cours d'appel.

M. Robert Badinter. Très juste !

M. Patrice Gélard, rapporteur. Cet élément, qui m'a interpellé, me conduit à ne pas être tout à fait convaincu de la valeur de ce qui nous est dit dans l'étude d'impact.

Certes, d'autres solutions étaient sans doute envisageables, mais je les élimine, car nous avons décidé de suivre le Gouvernement dans l'orientation qui est la sienne,...

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Oui !

M. Patrice Gélard, rapporteur. ... c'est-à-dire de supprimer à terme la profession d'avoué en la fusionnant avec celle d'avocat.

Permettez-moi quelques remarques.

Bien que ce soit normal, car on ne pouvait pas faire autrement, plusieurs éléments relatifs à ce texte figurent dans le projet de loi de finances rectificative pour 2009 examiné antérieurement. Tel est le cas de la nouvelle taxe qui doit assurer le financement des indemnisations.

Il est également prévu dans la loi de finances pour 2010 la création de 380 emplois dans les services judiciaires, alors que le présent texte n'est pas encore adopté.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. C'est comme cela !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'est comme pour les collectivités territoriales !

M. Patrice Gélard, rapporteur. Cela pose un problème pour les différents personnels. En effet, il n'est pas facile d'envisager l'avenir quand on sait que le projet de réforme concernant la profession d'avoué n'est pas adopté et que, en revanche, le projet de loi de finances et le projet de loi de finances rectificative prévoient la mise en place dans les plus brefs délais des éléments dont je parlais.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Le Parlement précède le vote de la loi !

M. Patrice Gélard, rapporteur. Madame la ministre d'État, je tiens à vous indiquer en outre que je ne suis pas satisfait des propos de l'un des membres de votre cabinet qui s'est permis de dire à ses interlocuteurs, c'est-à-dire les avoués ou les personnels d'avoués, que le travail de la commission des lois du Sénat n'était pas acceptable et qu'il fallait, par conséquent, revoir tout cela à partir d'autres éléments. Ce n'est pas admissible ! (*Applaudissements sur la plupart des travées.*) Le législateur, c'est le Parlement ; ce ne sont pas les membres des cabinets ministériels !

Mme Catherine Procaccia. Absolument !

M. Patrice Gélard, rapporteur. Je ne peux pas accepter ce genre de propos. (*Mêmes mouvements.*)

J'en ai terminé avec les très grosses critiques, madame la ministre d'État. Je vais sans doute redevenir un peu plus raisonnable...

J'avais prévu, lors de l'élaboration du texte de la commission, un amendement que j'ai finalement décidé de retirer pour ne pas susciter des réactions trop vives des avocats. Ce projet de loi comporte pourtant une anomalie, à laquelle il faudra remédier d'ici à 2014.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Eh oui !

M. Patrice Gélard, rapporteur. En effet, on va supprimer la postulation devant les cours d'appel mais, en revanche, on la maintient devant les tribunaux de grande instance.

Ainsi, un avocat inscrit au barreau du Havre, ville que je connais bien puisque j'en émane, ne pourra pas postuler devant le tribunal de grande instance de Rouen sans recourir aux services de l'un de ses confrères inscrit au barreau de Rouen, alors que, lui aussi, est avocat de la cour d'appel de Rouen.

J'ai retiré l'amendement qui visait à supprimer le monopole territorial de la postulation devant les tribunaux d'instance situés dans le ressort d'une même cour d'appel car j'ai tenu compte de l'argument selon lequel cela allait nuire aux petits barreaux. Peut-être une période transitoire est-elle nécessaire pour préparer les esprits ? Il n'empêche qu'on ne peut pas accepter que la postulation soit supprimée devant les cours d'appel et maintenue devant les tribunaux de grande instance.

J'en viens à l'application de la réforme.

Des comparaisons ont été faites avec la suppression du monopole des commissaires-priseurs ou des courtiers maritimes. Dans les deux cas, ces comparaisons sont mauvaises.

D'abord, les commissaires-priseurs sont devenus les commissaires-priseurs judiciaires, une catégorie nouvelle et ont pu poursuivre, dans un cadre concurrentiel, leur activité de ventes volontaires. De plus, ils ont été indemnisés non pas à 100 %, mais à 50 % de la valeur de l'office, la somme correspondante pouvant être diminuée ou augmentée de 20 % par la commission chargée d'examiner les demandes d'indemnisation. En ce qui concerne leurs salariés, ils ont eu droit à un mois de salaire par année de service.

Par conséquent, la différence avec les avoués est normale, puisque ces derniers sont supprimés. Les commissaires-priseurs, même s'ils sont soumis à la concurrence, subsistent encore. La situation n'est pas du tout la même.

Quant aux courtiers maritimes, si leur monopole a été supprimé, ils existent toujours et ont eu droit à 65 % d'indemnisation.

Il n'y a pas une logique. Certes, on peut ressortir la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dont la décision est fondée sur l'article XIII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, relatif à l'égalité devant les charges publiques, et non sur l'article XVII relatif au droit de propriété. Il substitue au droit patrimonial, défendu par le Conseil d'État, la rupture du principe d'égalité. Mais, s'agissant des avoués, je suis convaincu que l'application de l'article XIII, donc le principe d'égalité, ne tient pas. En effet, il s'agit d'une propriété, d'un bien patrimonial qui sera d'ailleurs conforté par les conventions européennes.

N'oublions pas que n'importe qui peut maintenant saisir le Conseil constitutionnel à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction. À mon avis, cela obligera le Conseil constitutionnel à considérer la propriété d'une charge d'avoué comme étant un bien patrimonial et que sa suppression justifie une indemnisation sur le fondement du droit de propriété et non parce qu'elle constitue une rupture du principe d'égalité.

J'en viens maintenant aux problèmes de fond.

S'agissant d'abord de la durée d'application de la réforme, ce projet de loi n'est pas soumis à la procédure accélérée. Compte tenu des exigences que nous avons, les examens en deuxième lecture, voire en troisième lecture, ne se feront pas dans un avenir très proche. Le Sénat va en effet interrompre ses travaux pendant trois semaines au mois de mars et deux semaines en avril. Si nous voulons que le texte soit adopté au mois de juin, il faudra faire vite, eu égard au calendrier extrêmement serré auquel sont soumis les parlementaires à l'heure actuelle.

Par conséquent, la loi ne sera pas applicable au 1^{er} janvier 2010, ce qui était prévu initialement, et je ne suis pas sûr qu'elle le soit au 1^{er} janvier 2011, ce qui serait un

peu dommage. Faute d'une adoption au mois de juin, cela dépendra de la navette, il faudra sans doute décaler la date. Je reste bien entendu ouvert à toute discussion pour améliorer le texte.

Le désaccord qui subsiste entre vous et nous porte essentiellement sur le problème de l'indemnisation, et d'abord celle des personnels, point qui est important.

Nous avons déposé un amendement visant à compléter l'intitulé du chapitre II : « Dispositions relatives à l'indemnisation des avoués près les cours d'appel » par les mots : « et de leurs salariés », afin de bien montrer que les personnels sont au cœur de notre réflexion.

À l'heure actuelle, ils sont au nombre de 1 650. Entre 700 et 800 d'entre eux sont pour l'instant sur le carreau. À ce sujet, Mme Des Esgaulx a déposé un amendement, adopté par la commission, visant à prévoir la même règle que pour les salariés des commissaires-priseurs, à savoir un mois de salaire par année d'ancienneté. Madame la ministre d'État, vous avez déposé un amendement tendant à limiter à trente années la possibilité d'appliquer cette règle. Pourquoi pas ? Ce sera au Sénat d'en décider.

Que deviennent ces 1 650 salariés ? Les plus diplômés d'entre eux, au nombre de 170, ont les titres suffisants pour devenir avocats, huissiers, notaires, et peuvent donc entrer dans les professions juridiques. Parmi les autres, 380 seront recrutés par le ministère de la justice pour renforcer les tribunaux, notamment les cours d'appel ; environ 350 resteront auprès de leurs anciens patrons et deviendront ainsi secrétaires de leur avoué devenu avocat. Mais entre 700 et 800 d'entre eux n'ont, pour l'instant, aucun débouché réel.

Il convient tout d'abord de les indemniser correctement selon la règle un mois, un an, c'est-à-dire qu'un an de travail dans une étude d'avoués est égal à un mois de salaire d'indemnisation. Nous l'avons votée ; attendons de voir comment les choses évolueront.

Il convient ensuite d'accorder une indemnité de reconversion. En effet, la rémunération que recevront ces personnels dans leur nouveau métier sera nettement inférieure à celle qu'ils ont à l'heure actuelle.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'est un plan social, quoi !

M. Patrice Gélard, rapporteur. Certes, ils ne sont que 1 650, mais ce n'est pas une raison pour ne pas respecter les règles essentielles que nous avons toujours adoptées et qui consistent véritablement, dans ce genre de situation, à indemniser intégralement les préjudices causés.

M. Jackie Pierre. Très bien !

M. Patrice Gélard, rapporteur. Sur ce point, l'Assemblée nationale a pris quelques initiatives positives. Elle a notamment reconnu la spécialisation des avocats en procédure d'appel. Nous avons donné tout à l'heure un avis favorable à un amendement prévoyant de rendre automatique cette spécialisation initialement soumise à l'appréciation des barreaux. Les anciens avoués seront automatiquement avocats spécialistes en procédure d'appel. Il appartiendra aux barreaux de déterminer comment d'autres avocats pourront ultérieurement le devenir.

L'Assemblée nationale a également réglé les affiliations aux caisses de retraite, ce qui, à l'origine, n'était pas prévu dans le texte. Grâce à vous, madame la ministre d'État, l'indemnisation des avoués sera de 100 %, mais de quoi ? Là est la question ! De leur charge, mais pas des préjudices qu'ils encourrent. Plusieurs amendements ont été déposés pour

énoncer tous les préjudices susceptibles d'être encourus par un ancien avoué. Si on les additionne, cela fait beaucoup, car ces préjudices doivent être indemnisés.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois a décidé que le juge de l'expropriation agira comme il le fait normalement quand quelqu'un est privé de son droit de propriété, c'est-à-dire qu'il décidera d'indemniser l'intégralité des préjudices accessoires et pas seulement les 100 %... de quoi ?

En conclusion, nous avons envisagé pour les avoués : une indemnité fixée par le juge de l'expropriation, l'exonération fiscale des plus-values – pourquoi les exonérer pour les retraités et pas pour les autres ? Quelque chose n'allait pas ! –, la définition de conditions de versement des indemnités plus protectrices de leurs droits, l'aménagement de la période transitoire – je reviendrai sur cette question – et la réforme des finances des caisses de retraite. Pour les salariés, nous avons prévu : l'indemnisation selon la règle un an, un mois ; l'indemnité de reconversion, qui nous paraît indispensable ; le versement direct par le fonds d'indemnisation ; l'exonération des charges sociales des professions juridiques qui embaucheraient un salarié d'avoué.

Cela fait peut-être beaucoup, mais nous n'en sommes qu'au début de la discussion et, surtout, nous ne pouvions pas admettre, dans le texte initial, le caractère partiel de l'indemnisation, tant des personnels que des avoués.

Madame la ministre d'État, vous aviez fait beaucoup de progrès dans le texte défendu à l'Assemblée nationale, mais ils ne couvraient pas l'intégralité de la situation. Il était donc nécessaire d'aller plus loin et c'est ce que je vous proposerai, au nom de la commission des lois du Sénat, en particulier avec certains des amendements qui ont été examinés lors de la réunion de la commission des lois qui s'est tenue en début d'après-midi. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur les travées du groupe socialiste.* – M. Jacques Mézard applaudit également.)

M. le président. La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat.

Mme Josiane Mathon-Poinat. Monsieur le président, madame la ministre d'État, mes chers collègues, cette réforme de la représentation devant les cours d'appel nous est présentée comme une question technique concernant un cas bien particulier et appelant des réponses pratiques et circonstanciées.

Or les lacunes et les incohérences qui ont été pointées du doigt lors des débats à l'Assemblée nationale et au sein de la commission des lois du Sénat, comme l'a rappelé notre rapporteur, montrent qu'en réalité le projet de loi que nous examinons n'a rien d'objectif. Il est avant tout guidé par des intérêts politiques qui n'ont rien à voir avec ceux des avoués, de leurs salariés et du justiciable.

En effet, si l'on juge ce texte du simple point de vue de la méthode, nous sommes obligés de constater l'absence de rationalité et de pragmatisme. Différents éléments laissent assurément penser qu'il a été rédigé en urgence et dans la plus parfaite méconnaissance de la profession visée.

Le courrier envoyé par le cabinet du garde des sceaux est, à ce titre, tout à fait éloquent. Dès la première ligne, il y est écrit que cette réforme a pour objet de rendre plus simple et moins chère notre justice devant les cours d'appel. Or cette affirmation est fautive et totalement récusable.

Si, dorénavant, le justiciable ne devra pas avoir recours à deux professionnels, en revanche, il devra payer une taxe d'environ 300 euros à laquelle s'ajoutera une somme forfaitaire exigée au titre de la simple postulation devant les cours et estimée par le Conseil national des barreaux à environ 800 euros, avec, en plus, une majoration de 20 % pour chaque événement de la procédure nécessitant des diligences supplémentaires.

En somme, faire appel ne sera ni plus simple, ni moins coûteux. Pis, le tarif des avoués, qui autrefois était fixé par le gouvernement, se retrouvera totalement dérégulé. Ce seront donc les justiciables les plus fragiles économiquement qui en pâtiront le plus.

Plus choquant encore, le même courrier affirme avec une certaine fierté que « Madame la garde des sceaux a obtenu dans le budget 380 postes dans les services judiciaires auxquels pourront postuler les salariés d'avoués ».

Madame la ministre d'État, 380 postes, dont 19 postes de catégorie A recrutés par voie contractuelle, 139 de catégorie B et 222 de catégorie C, soit plus des deux tiers des postes d'emplois sous-qualifiés et faiblement rémunérés ; 380 postes pour 1 852 salariés, soit un poste pour sept personnes. Cela se passe de commentaires...

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Il faut revoir vos tables de multiplication et de division !

Mme Josiane Mathon-Poinat. Selon la CREPA, la Caisse de retraite du personnel des avocats et des avoués près les cours d'appel, sur 1 852 salariés, 1 687 seraient des personnels administratifs, comprenant 90 % de femmes, souvent seules et ayant des enfants à charge. Ils effectuent des tâches très spécifiques aux procédures d'appel en matière civile ; leur âge moyen est de quarante-deux ans, et 24 % d'entre eux ont plus de cinquante ans.

Or, pour cette catégorie salariale, à la fois moins diplômée et plus spécialisée dans des tâches juridiques propres à la procédure d'appel, la reconversion professionnelle imposée par le Gouvernement sera extrêmement difficile. Au regard de la sociologie de ce salariat bien particulier, d'un certain âge, ayant souvent acquis une longue expérience au sein d'un même cabinet, la suppression de ces postes aurait dû être compensée par un solide programme de reconversion professionnelle. Or il n'en est rien ! Le Gouvernement vient de décider d'octroyer des exonérations fiscales, pendant deux ans, aux cabinets d'avocats qui recruteraient d'anciens salariés des études d'avoués. Au mieux, cela permettra à quelques cabinets de recruter des personnels à moindres frais pour quelques mois, car il ne faut pas escompter que l'ensemble des employés puisse se reconvertir dans les cabinets d'avocats.

D'une part, la saturation du marché a été aggravée par la suppression des tribunaux décidée dans le cadre de la carte judiciaire. D'autre part, la composition salariale d'une étude d'avoués diffère de celle d'un cabinet d'avocats. On compte en effet 4,95 salariés par avoué, contre 0,8 salarié par avocat.

Force est de constater que le Gouvernement a une vision sélective des compensations à délivrer en échange de sa réforme. Le devenir des avoués a été examiné avec une plus grande attention : le projet de loi s'attache à garantir leur reconversion professionnelle, puisqu'ils pourront exercer, notamment, les professions d'avocat, d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, de notaire et de commissaire-priseur judiciaire. La privation de leur droit de présentation sera indemnisée. Cette compensation, qui

s'élevait à 66 % de la valeur de leur office dans le projet de loi initial, a été portée à 92 % par un premier amendement du Gouvernement, puis à hauteur de 100 % par un second amendement. Mais pour les jeunes avoués, fortement endettés, le compte n'y est pas ! Ces compensations ne seront sans doute pas intégrales et ne suffiront pas au regard du séisme que va créer cette réforme.

Mes chers collègues, vous comprendrez que nous regrettons également que leurs employés n'aient pas été traités avec la même considération. En effet, malgré les amendements adoptés en commission et visant à une meilleure indemnisation, les dispositifs permettant une réelle réinsertion professionnelle de ces salariés – et non un vague « plan de reclassement » qui les mènera de stages en emplois précaires – restent cruellement absents.

Ce texte ne résout donc rien. Au contraire, il ne fait qu'empirer la situation des justiciables et des personnels de justice. Alors pourquoi imposer une telle réforme ? Le Gouvernement se justifie en s'abritant derrière la directive relative aux services dans le marché intérieur du 12 décembre 2006. Pourtant, différents spécialistes du droit communautaire, dont certains issus de votre majorité, madame la ministre d'État, ont démontré que cette directive excluait les avoués de son champ d'application. Le Gouvernement fait preuve, une fois de plus, d'une conception purement utilitariste de l'Europe. Il est en effet bien pratique de faire endosser à cette dernière la responsabilité d'une réforme impopulaire.

Si l'impératif européen n'est pas en cause, quelle est donc la nécessité de cette réforme ? La suppression des avoués est en réalité une vieille revendication des gros cabinets d'avocats d'affaires parisiens, qui y voient un marché prometteur. Sur le reste du territoire, cette réforme ne fera que rendre encore plus complexe et fastidieuse l'action des tribunaux et le travail autrefois mené par les avoués se reportera sur les services des greffes, déjà totalement engorgés.

Les causes de cette réforme ne sont donc pas celles qui sont affichées. Le projet de loi que nous examinons s'inscrit en réalité dans une politique plus large qui vise à insuffler le « *management* » dans le service public de la justice, comme le préconisait déjà en 2004 le très libéral Institut Montaigne. Or, sous couvert de « modernisation », ce sont les grands principes et l'architecture d'une justice libre et indépendante qui sont progressivement remis en cause.

Ainsi, en quelques années, toutes les fonctions de la justice ont été touchées : les juges de l'application des peines sont désormais stigmatisés à l'occasion du moindre fait divers impliquant une personne déjà condamnée, alors que des lois de circonstances, dépourvues des moyens nécessaires à leur application, s'amoncellent ; les juges des enfants font l'objet d'une suspicion permanente, alors que leurs possibilités d'intervention en matière d'assistance éducative se réduisent et que les moyens budgétaires en faveur de l'accompagnement des mineurs délinquants sont en baisse ; les juges d'instance, confrontés à une réforme non préparée de la carte judiciaire et à une réforme non accompagnée des procédures de tutelle, ne pourront bientôt plus être ces juges du quotidien, proches du justiciable ; les magistrats du parquet, de plus en plus encadrés et contrôlés dans leur activité quotidienne par une hiérarchie dont les nominations sont chaque jour davantage partisans, s'inquiètent légitimement de leur avenir ; les juges civils, comme les juges pénaux, soumis à la pression des statistiques, sont invités à gérer des flux, au détriment d'une gestion personnalisée et humaine des dossiers. Enfin, un énième projet de réforme, condamné par la majorité des Français et par le

Conseil de l'Europe, prévoit la mort du juge d'instruction, ce qui permettra au pouvoir politique de contrôler encore plus les affaires sensibles ou gênantes pour l'exécutif.

Ajoutons que le budget de la justice judiciaire, déjà l'un des plus faibles d'Europe, stagne. Contrairement aux affirmations de la Chancellerie, les effectifs des magistrats et des fonctionnaires des greffes sont réduits au point d'hypothéquer le fonctionnement normal de l'institution.

Dans ce contexte, la réforme prévue par le présent texte prend tout son sens. Plutôt que d'augmenter les moyens de la justice, le Gouvernement cherche à réduire les droits du justiciable. La nouvelle procédure d'appel qui se profile accentuera l'évolution engagée pour mettre en place une justice à deux vitesses. L'accès au juge d'appel dépendra désormais de la situation de fortune du justiciable, alors que la tarification de l'avoué permettait auparavant un juste et égal accès de tous aux procès devant les cours d'appel. Les amendements que nous avons déposés pour prévoir une plus juste compensation et pour augmenter l'aide juridictionnelle n'ont pas résisté au couperet de l'article 40 de la Constitution, raison supplémentaire pour refuser cette réforme entachée d'inconstitutionnalité. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG. – Mme Virginie Klès et MM. Jean-Pierre Godefroy et Jacques Mézard applaudissent également.*)

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

M. Yves Détraigne. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, il faut se méfier des idées qui paraissent tellement simples et évidentes qu'on se demande pourquoi on ne les a pas eues plus tôt : ce sont souvent de fausses bonnes idées ! C'est ce que nous avons été nombreux à vérifier – une fois de plus ! – lorsque nous nous sommes penchés sur les conditions de mise en œuvre de la proposition de suppression de la profession d'avoué devant les cours d'appel qui figurait dans le rapport Attali.

La proposition n° 213 de ce rapport semblait en effet séduisante pour quiconque – dont moi-même, je l'avoue ! – ne savait pas ce qu'étaient réellement le rôle et la fonction d'un avoué. Pourquoi diable les avocats ne pouvaient-ils pas se charger eux-mêmes de l'ensemble de la procédure d'appel ?

Cette profession semblait par ailleurs d'autant plus facile à supprimer qu'elle ne touche que peu de monde, puisque les avoués ne représentent même pas 1 % du nombre des avocats de notre pays.

Et pourtant, à y regarder de plus près, le remplacement des avoués par les avocats pour postuler devant les cours d'appel n'est pas aussi simple à mettre en œuvre qu'il y paraît de prime abord. Je m'en suis aperçu en rencontrant des représentants de cette profession, mais aussi en écoutant, peu de temps après la publication du rapport de M. Attali, les chefs des cours d'appel et les avocats de ma région s'élever à l'époque contre cette idée.

Car, sur le fond, les avoués ont-ils démerité et leurs études sont-elles dans une situation si mauvaise que cela justifie la suppression de cette profession et le licenciement économique des salariés ? À l'évidence, non !

Le monopole des avoués pour postuler devant les cours d'appel alourdit-il et renchérit-il à ce point la procédure que l'on doit absolument supprimer cet échelon ? Même M. le rapporteur, qui a examiné dans le détail toutes ces questions et produit un excellent rapport, n'en est pas convaincu.

Disons-le clairement : les avoués sont tout simplement – comme d'autres professions, d'autres échelons ou certains mandats, je pense notamment aux conseillers généraux – emportés dans la vague de réformes et de simplification tous azimuts voulue par le Président de la République.

On peut toutefois admettre que la simplification des procédures d'appel relève de l'intérêt public. Elle avait déjà été envisagée en 1971 et 1991, époque à laquelle les premiers présidents des cours d'appel avaient cependant considéré que l'intervention des avoués constituait un gage de sécurité pour la procédure civile. Il n'en reste pas moins que les questions qui se posent quant à la suppression de la fonction d'avoué ne sont pas aussi simples à résoudre qu'on aurait pu l'imaginer au départ.

Premièrement, les avocats seront-ils en mesure d'assurer la postulation devant la cour d'appel dès le 1^{er} janvier 2011 ? Alors que les 440 avoués disposent d'un système de communication électronique avec les cours d'appel qui fonctionne parfaitement après quatre années de préparation, comment peut-on imaginer que les 51 000 avocats de France soient tous en mesure, d'ici à un an, d'introduire l'instance devant les juridictions d'appel par voie électronique, sous peine d'irrecevabilité, alors que cette application informatique en est au simple stade de l'expérimentation ?

Deuxièmement, la disparition de l'intervention de l'avoué va-t-elle réduire le coût de la procédure d'appel ? Pas si sûr ! En effet, il serait surprenant que les avocats remplissent les missions qu'exercent jusqu'à présent les avoués sans revoir à la hausse leurs honoraires, auxquels s'ajoutera le droit de postulation de 330 euros. Rappelons que le coût moyen d'intervention de l'avoué est de l'ordre de 900 euros et que ce prix est réglementé.

Troisièmement, les avoués, qui perdront leur métier, s'installeront-ils tous comme avocats, comme se plaît à le penser le Gouvernement ? *A priori*, non !

Même si, comme vous l'indiquez, madame le garde des sceaux, la fusion est d'autant plus facile à mettre en place que les avoués bénéficient des mêmes diplômes et des mêmes qualifications que les avocats, un avoué n'est pas et n'a jamais été, je tiens à le rappeler, un avocat qui n'aurait pas réussi !

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. Eh oui !

M. Yves Détraigne. Un avoué, c'est quelqu'un qui a d'emblée choisi d'exercer cette profession et qui aurait pu, s'il l'avait voulu, s'installer comme avocat. Les avoués qui vont disparaître n'ont donc pas nécessairement tous vocation à devenir avocats.

De plus, il me semble que la profession d'avocat n'attend pas après eux. Rappelons qu'un nombre croissant d'avocats travaillent principalement en étant commis d'office et en étant rémunérés au tarif de l'aide juridictionnelle.

Je ne m'étendrai pas sur le fait que les avoués n'ont pas de clientèle propre et qu'ils n'ont aucune chance d'en acquérir d'ici au 1^{er} janvier 2011, puisqu'ils vont devenir les concurrents directs de leurs principaux pourvoyeurs d'affaires.

Quatrièmement, sait-on ce qu'il adviendra des 1 650 salariés qui vont perdre leur emploi, alors que rien, dans la situation de leur « entreprise », ne le justifiait ? *A priori*, on l'ignore !

Certes, 380 emplois leur ont été réservés dans le budget du ministère de la justice, cela a été rappelé par les orateurs qui m'ont précédé.

Certes, quelques-uns ont d'ores et déjà quitté la profession et d'autres vont partir à la retraite. Mais, pour la grande majorité d'entre eux, il s'agit bien d'un licenciement, qui ne survient pas pour des raisons économiques ni à la suite de fautes qu'ils auraient commises. En réalité, il s'agit bel et bien d'un licenciement qui fait suite à une décision politique !

Dans la situation économique actuelle, où l'on craint plus une augmentation du chômage qu'une diminution, le moment paraît fort mal choisi. Même si l'avoué devient avocat, il sera obligé de licencier. En effet, un avocat n'a pas besoin du même nombre de collaborateurs qu'un avoué, les chiffres en attestent !

Cinquièmement, les conditions dans lesquelles les avoués seront indemnisés sont-elles correctes ? L'indemnité prévue est-elle juste et équitable ? Non !

Même si le débat qui s'est déroulé à l'Assemblée nationale a permis d'améliorer sensiblement l'indemnisation, il n'en reste pas moins vrai qu'elle correspond en réalité au simple rachat de l'étude, mais ne dédommage pas les préjudices subis. Heureusement, M. le rapporteur a, là aussi, bien travaillé.

Le groupe de l'Union centriste se réjouit donc de la manière dont M. le rapporteur de la commission des lois a examiné ce texte et des propositions qu'il fait. Si l'on peut considérer qu'il est, à terme, d'utilité publique de supprimer un échelon dans la procédure d'appel, comme cela a déjà été fait en 1971, il n'en est pas moins vrai que les conditions dans lesquelles s'effectue cette réforme ne sont pas correctes, notamment au regard des personnes touchées. Notre rapporteur s'est efforcé de remédier à une telle situation.

À titre personnel, je tiens à vous dire, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, que j'ai été frappé par la dignité et l'incompréhension des avoués que j'ai rencontrés. L'un d'eux m'a dit cette phrase : « Notre profession est morte d'invisibilité ». Je crains malheureusement que cette remarque ne reflète bel et bien une triste réalité : jusqu'à présent, les avoués faisaient leur métier – et la grande majorité d'entre eux très bien –, ils gagnaient plutôt bien leur vie, étaient de bons patrons pour leurs salariés et ne demandaient rien à personne, ne faisant pas parler d'eux... Peut-être auraient-ils dû ?

Madame le garde des sceaux, je crois que les avoués vivent très mal depuis la publication des préconisations de M. Attali ; je crois que leurs propositions visant à faire évoluer leur métier n'ont pas été entendues ni même écoutées ; je crois que leur invisibilité ne signifiait pas médiocrité ou insignifiance et que ni la justice ni le justiciable ne sortiront gagnants de cette suppression telle qu'elle a été prévue.

Nous nous félicitons donc des travaux de la commission des lois. Le texte qu'elle propose améliore les conditions d'indemnisation du personnel salarié et prévoit une indemnisation plus équitable des avoués. Soutenant l'action de M. le rapporteur, je vous proposerai toutefois, mes chers collègues, quelques amendements de précision et un amendement visant à prolonger d'une année supplémentaire la période transitoire, de telle sorte que les avoués et leurs personnels ainsi que la justice et les justiciables n'aient pas à regretter les conditions de mise en œuvre de cette décision politique. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste. – Mme Bernadette Dupont ainsi que MM. Jacques Mézard et Jean-Pierre Godefroy applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Anziani.

M. Alain Anziani. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, je dois dire qu'en écoutant le doyen Patrice Gélard j'ai failli renoncer à prendre la parole. M. le rapporteur a en effet expliqué avec beaucoup de force et de pertinence que les motifs de la réforme étaient inopérants, qu'il s'agisse de respecter le droit européen, de réaliser des économies ou de simplifier la procédure.

Il a ensuite démontré avec vigueur que les modalités de la réforme n'étaient pas satisfaisantes, tout du moins comme elles avaient été conçues dans le texte d'origine.

Au fond, je suis d'accord avec lui sur tous les sujets, ou presque... En effet, après une telle démonstration, il appelle à voter ce projet de loi.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*
Amendé !

M. Alain Anziani. Il est vrai que la commission des lois a beaucoup travaillé, même si ce fut sans enthousiasme excessif – nous sommes quelques-uns à pouvoir en témoigner ! –, un peu comme s'il s'agissait d'honorer une commande de la Chancellerie.

D'ailleurs, nous sommes plusieurs, de différentes sensibilités politiques, à estimer, au vu de la situation actuelle de la France, que le Parlement avait sans doute des réformes plus urgentes à engager.

Finalement, qui réclame cette réforme ? Sans doute quelques avocats, peut-être aussi certains magistrats, peu nombreux selon moi. Quant aux justiciables, ils ignorent, pour la plupart, cette dualité de représentation devant la cour d'appel.

Le terme peut sembler excessif, mais cette réforme paraît essentiellement motivée par des considérations idéologiques. Elle trouve son origine dans la réflexion d'un homme qui, s'il a parfois des idées de génie, défend aussi, dans d'autres cas, des thèses sinon absurdes, du moins irréalistes. J'ai nommé Jacques Attali, dont la commission avait conclu à la nécessité de transformer la France en un grand pays libéral. Il était question de renoncer à l'exception française, de réaliser des économies, de réduire les privilèges et, finalement, de niveler la France selon le modèle américain.

Les propositions de Jacques Attali n'ont pas toutes rencontré le même succès que la réforme des collectivités territoriales. Mais celle qui nous intéresse aujourd'hui a été reprise par la commission Darrois, qui estima que cette fusion-absorption de la profession d'avoué était devenue absolument nécessaire, et même indiscutable dans son principe.

La modernisation de la procédure d'appel, loin d'être seulement une question technique, concerne aussi le fonctionnement de notre justice. Nous aurions peut-être pu envisager d'autres solutions que la mort des avoués. En tout cas, je ne pense pas qu'il faille enterrer vivants les avoués et leur personnel. Nous aurions sans doute dû avoir plus d'égards pour cette profession et ses salariés.

Regardons un peu le détail. Quel est le devenir des 434 avoués ? Ce texte prévoit de les jeter dans le monde de la concurrence, souvent féroce, des quelque 45 000 ou 50 000 avocats. Tout le reste n'est essentiellement qu'une fable.

Il est en effet illusoire de croire que les avocats vont recruter d'anciens avoués, et ce pour une raison simple : ils ne sont pas totalement ignorants de la procédure, loin de là, puisqu'ils la suivent déjà devant les tribunaux de grande instance, et qu'ils y participent devant les cours d'appel.

Il n'est certes pas impossible qu'un cabinet d'avocats recrute un avoué, mais il se heurtera rapidement aux réalités économiques de la profession. Les anciens avoués pourront, quant à eux, s'installer comme avocats, mais il faudra de longues années avant qu'un avoué puisse se constituer une clientèle lui permettant d'atteindre un équilibre financier.

Venons-en à l'indemnisation. Au nom des avoués, je vous remercie des propos que vous avez tenus, madame la garde des sceaux. Il est vrai que, dans le texte initial présenté par votre prédécesseur, indemnisation rimait avec spoliation. Rien ne justifiait que l'indemnité soit limitée à 66 % de la valeur de l'office. Pourquoi pas 50 % ou 80 % ? On est passé à 92 %, puis à 100 %. Nous vous en savons gré, madame la garde des sceaux.

Il me semble toutefois que cette indemnisation reste insuffisante, notamment pour les jeunes avoués, qui ne détiennent généralement que des parts minimales dans le capital des offices.

J'attire aussi votre attention sur un point de droit : le mode d'indemnisation aujourd'hui retenu ne va-t-il pas exposer la France à la censure de la Cour européenne des droits de l'homme ? En effet, depuis les arrêts Lallement de 2002 et 2003, que M. Gélard cite dans son rapport, la Cour a analysé des cas similaires comme constituant une perte de l'outil de travail, qui nécessite une indemnisation spécifique devant être calculée sur la base du revenu perdu sur plusieurs années. Si le mode de calcul retenu devait exposer la France à une condamnation par la Cour européenne, l'image de notre pays en pâtirait inévitablement.

La proposition de la commission des lois me semble opportune, et je regrette que vous vous y opposiez, madame la garde des sceaux. Il paraît en effet assez naturel de confier l'indemnisation de l'ensemble des préjudices des avoués à un juge, qui statuerait au terme d'une procédure contentieuse contradictoire. Puisqu'il s'agit de l'outil de travail et d'un élément de propriété, la proposition de la commission de confier la décision au juge de l'expropriation devrait recueillir notre assentiment.

Si nous soutenons cette mesure, nous nous devons également de préciser que le juge accordera sans doute une indemnisation assez nettement supérieure à celle que prévoit actuellement la Chancellerie. Se pose donc la question de savoir qui va payer. Ce sera le justiciable, donc le contribuable.

Après avoir posé la question de l'avenir des avoués, permettez-moi de poser celle de l'avenir des 1 650 salariés de leurs études.

Nous connaissions jusqu'à présent le licenciement pour faute ou pour motif économique ; nous nous trouvons là en présence d'un licenciement du fait de la loi. L'État et le Gouvernement ont donc une responsabilité tout à fait particulière qui justifie l'adoption de mesures dérogeant au droit commun.

Qu'avons-nous prévu en termes de reclassement des salariés ? La plupart d'entre eux retrouveront difficilement un emploi dans la situation sociale actuelle. Leur moyenne d'âge atteint quarante-trois ans. Pour 90 %, il s'agit de femmes. Pour 55 %, leur niveau de qualification est inférieur ou égal au bac. Enfin, près de la moitié de ces personnes n'ont jamais exercé une autre profession. Il est malheureusement assez facile de prédire le résultat des recherches menées par un tel profil sur le marché du travail...

Là encore, ne racontons pas de fables, et ne spéculons pas sur des embauches par les cabinets d'avocats. Nous savons tous qu'elles seront marginales, et qu'elles ne rempliront pas l'objectif fixé, pour la simple raison que les avoués comptent en moyenne cinq fois plus de salariés que les cabinets d'avocats. Ces derniers ne vont évidemment pas modifier leur modèle économique pour absorber le personnel des études d'avoués.

Je remercie également la commission d'avoir accepté les deux amendements du groupe socialiste visant à permettre aux salariés recrutés par un cabinet d'avocat de conserver les avantages acquis chez leur ancien employeur, sur la base de leur convention collective, et de bénéficier de leurs cotisations au sein de la caisse de retraite du personnel des avocats.

Vous avez par ailleurs annoncé une voie d'intégration dans le personnel des greffes. Nous nous félicitons évidemment de cet effort de l'État. Néanmoins, les 380 postes prévus risquent d'être insuffisants, d'autant que les deux tiers correspondront à des emplois de catégorie C. Or tous les emplois occupés dans les études d'avoués ne relèvent pas nécessairement de cette catégorie. En définitive, la moitié des salariés n'auront aucune perspective d'emploi au moment de leur licenciement.

Sur la question de l'indemnisation, la commission a bien travaillé, en fixant, de façon dérogatoire, son montant à un mois de salaire par année d'ancienneté dans l'étude d'avoués. Nous sommes pour notre part limités par l'article 40 de la Constitution, qui nous interdit de faire des propositions en la matière, mais je pense que vous pourriez, madame la garde des sceaux, envisager de mettre en place un système de préretraite pour les salariés de plus de cinquante ans, ou de créer d'autres types de compensations temporaires pour ceux qui connaîtront une baisse de rémunération dans leur nouvel emploi. Des possibilités existent, comme la prime de reconversion.

En ce qui concerne le coût de la procédure, je voudrais, là aussi, remercier M. Gélard. Les émoluments d'un avoué par affaire s'élèvent aujourd'hui à 981 euros, selon l'étude d'impact fournie par la Chancellerie, et à 500 ou 600 euros, selon la Chambre nationale des avoués. En ce qui concerne le coût de la nouvelle procédure, le Conseil national des barreaux a proposé un forfait de postulation d'un montant de 800 euros, assorti d'une majoration par incident de procédure.

De surcroît, il faut ajouter à ces frais le coût du financement du fonds d'indemnisation des avoués et de leur personnel. Les justiciables devront acquitter une taxe destinée à l'alimenter, dont le montant a été fixé à 330 euros par l'article 28 de la loi de finances rectificatives pour 2009. Même si, à l'issue du débat à l'Assemblée nationale, il a été décidé que la charge de cette taxe incombera pour moitié à l'appelant et pour moitié à l'intimé, le montant global de celle-ci n'est pas modifié.

Avouez, monsieur Gélard, qu'il est quand même étrange d'arrêter le montant de la taxe destinée à financer le fonds d'indemnisation dans la loi de finances rectificative pour 2009, avant même d'avoir commencé l'examen du projet de loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel.

Monsieur le rapporteur, avec votre finesse habituelle – oralement, vous êtes plus abrupt – vous indiquez dans votre rapport écrit : « Il n'est pas certain que le justiciable ait à supporter finalement des dépenses plus faibles dans le cadre d'une procédure d'appel sans recours à un avoué. »

Je m'exprimerai plus brutalement : oui, la réforme coûtera plus cher au justiciable que le système actuel, à savoir 150 euros de plus pendant dix ans au moins, ce qui est totalement absurde. Peut-être faudra-t-il ultérieurement en réajuster le coût.

J'en viens maintenant aux conséquences de la réforme pour les procédures d'appel.

Selon l'étude d'impact, le nombre d'appels en matière civile devrait augmenter de 15 %. Je ne sais pas très bien comment a été obtenu ce chiffre, mais acceptons-le. Ainsi, cette réforme accroîtra le travail des greffes. Qu'avez-vous prévu pour que ceux-ci puissent absorber ces 20 000 affaires annuelles supplémentaires ?

Ensuite, cette réforme va intervenir au moment où les actes de procédure seront dématérialisés. Je suis favorable à cette dématérialisation, à la condition qu'elle soit efficace. Les greffes et les cabinets d'avocats disposent-ils des moyens informatiques compatibles entre eux ? Je n'en suis pas sûr. Dès lors, comment cette dématérialisation pourra-t-elle être mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2011 ?

Dans cette attente, les greffes, au lieu de devoir travailler avec 434 avoués, vont devoir œuvrer avec 50 000 avocats.

Toutes ces raisons justifient de reporter la date d'entrée en vigueur de cette réforme, laquelle n'est pas réaliste.

S'agissant de la période de transition, je n'y suis pas favorable, contrairement à certains de nos collègues, et ce pour une raison simple : cette période sera source de confusion. D'ailleurs, j'ai noté qu'un certain nombre d'organisations syndicales de salariés n'y sont pas favorables. Évidemment, les uns, dans une sorte de réflexe de survie, essaieront de prendre des clients aux cabinets d'avocats pendant cette période où ils seront à la fois avoués et avocats, et les autres, les cabinets d'avocats, par instinct de conservation, multiplieront les litiges avec ceux qui les rejoindront demain. C'est organiser le désordre, ce qui n'est pas une bonne solution.

Afin d'éviter une telle situation, il existe une méthode simple : ne pas voter ce projet de loi. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

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

M. Jacques Mézard. Monsieur le président, madame la ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, mes chers collègues, nous voici réunis, la semaine de Noël, pour fêter non pas un avènement, mais le décès de la profession d'avoué. Ce choix des heures de toute fin d'année est-il innocent ? S'agit-il d'enterrer les avoués comme on enterrait les comédiens sous l'Ancien Régime ? (*Sourires.*)

À la fin du mois de juillet, nous avons voté la loi sur le travail dominical. Devons-nous nous inquiéter de ces lois de fin de session ? Prenons garde que ces lois de pré-vacances ne se conjuguent avec vacance de la démocratie !

M. Jean-Pierre Sueur. Très bien !

M. Jacques Mézard. La semaine d'initiative parlementaire a bon dos !

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Le Sénat ne nous avait pas habitués à de tels excès !

M. Jacques Mézard. Madame la ministre d'État, je ne pense pas faire preuve d'excès ; j'essaie simplement, avec mesure, de me faire l'écho des inquiétudes d'un certain nombre d'entre nous.

Vous avez hérité de ce projet de loi. Or, devant toute succession, il existe trois solutions de droit : l'acceptation, l'acceptation sous bénéfice d'inventaire et la renonciation. (*Sourires.*)

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Je ne renonce jamais !

M. Jacques Mézard. La troisième formule aurait notre préférence, mais il semble que vous ayez choisi la deuxième, et c'est déjà un progrès notable par rapport au projet initial, provocateur, excessif, lui, et, pourquoi ne pas le dire, méprisant à l'égard de toute une profession, les avoués, et de l'ensemble de leur personnel, de ces 1 850 salariés d'entreprises en bonne santé, privés d'emploi en pleine crise par le fait du prince. Est-ce bien le moment ?

Vous avez, madame la ministre d'État, su faire preuve de votre compétence et de votre sens de l'humain pour améliorer un texte initialement inacceptable. Saluons, de la même manière, le travail de M. le président et de M. le rapporteur de la commission, travail sur lequel je reviendrai.

J'ai collaboré, pendant trente-sept ans, avec des avoués. Je puis témoigner de leur utilité. Les avoués méritent-ils un tel opprobre ? Méritent-ils d'être considérés comme une profession coûteuse et inefficace pour le justiciable, inutile pour le service de la justice ? Méritent-ils de ne plus être défendus par une large majorité de leurs partenaires de toujours, les avocats, gourmands de leurs dépouilles ? Méritent-ils l'indifférence finale de la magistrature, dont ils furent les auxiliaires dévoués durant des siècles ?

Ce soir, s'il est une voix pour dire que nombre d'entre eux n'ont pas mérité une telle fin, ce sera la mienne. Je note d'ailleurs que les orateurs qui se sont exprimés jusqu'à présent dans cette discussion générale soulignent le caractère négatif de ce projet de loi.

Les avoués, pour la plupart d'entre eux, ont acquis leur charge par leur travail, conseillé utilement correspondants et clients, rendu la procédure d'appel plus sûre, limité le nombre des appels en écartant au maximum ceux qui étaient infondés.

Cela ne veut pas dire que tout fut parfait : la signature automatique des conclusions d'avocat n'était point une singularité et les procédures sans avoué sur appel des jugements prud'homaux, des tribunaux des affaires de sécurité sociale ou des tribunaux paritaires des baux ruraux ont trouvé un certain équilibre, à défaut de démontrer leur excellence.

Mais pourquoi une telle précipitation ? Dans quel but ? Pour l'accélération de la procédure ? Pour permettre à l'État de réaliser des économies, alors que, bien au contraire, il y perdra des recettes fiscales ? Pour réduire les frais dont doit s'acquitter le justiciable, ce qui est très discutable ? Est-ce une friandise pour le Conseil national des barreaux ? S'agit-il de la réalisation phare découlant du rapport Attali, intitulée « décision 213 », à savoir seize lignes préemptoires, avec une motivation approximative ? Une graine du rapport Attali aurait donc germé sur le terreau des défunts avoués !

J'attends avec impatience la concrétisation des autres propositions du rapport Attali, en particulier l'ouverture des professions réglementées, la suppression du *numerus clausus*,

la large ouverture des activités de notaire avec l'accroissement massif des offices notariaux et d'huissiers de justice, la suppression des greffes des tribunaux de commerce, le comité pour une meilleure gouvernance, les réformes concernant les taxis, les coiffeurs ; j'en passe, et des meilleures.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Pour les taxis, c'est fait !

M. Jacques Mézard. L'évolution du droit et de la justice est inhérente à leur définition et donc indispensable pour s'adapter à la marche de la société. Cela demande une ligne directrice, que vous saurez certainement leur donner, et non un salmigondis de lois souvent médiatiques ou l'introduction asynchrone de morceaux des rapports Darrois, Guinchard, Léger et autres.

Accumulation de lois dites « sécuritaires », création de juges de proximité suivie de la disparition rapide d'une partie des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance au mépris de la proximité, création du pôle d'instruction suivie d'un amendement du Gouvernement, au printemps, bloquant cette réforme... La liste est longue, et on peut y ajouter les lois de simplification et de clarification, voitures balais de la prolifération législative dont le dossier de la scientologie a montré les failles dans le balayage, lequel sera, n'en doutons pas, amélioré par le travail d'un cabinet de conseil à la compétence coûteuse !

Interrogeons-nous plus avant sur les raisons de cette suppression brutale des avoués. Je dis bien « brutale », puisqu'on a même délivré des diplômes à de jeunes avoués cette année. Ces diplômés pourront concourir au prix du cynisme !

Les raisons invoquées sont multiples.

Accélération de la procédure ? C'est inexact, car l'étude d'impact note que le nombre des appels augmentera d'au moins 15 %, tandis que les effectifs des magistrats et des personnels des cours d'appel resteront constants. Aussi, les dossiers ne seront pas traités plus rapidement.

Selon M. le rapporteur lui-même, la transposition de la directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur ne constitue pas, elle non plus, une raison valable : cette directive entraînait une réforme et non une suppression ; vous l'avez d'ailleurs noté devant la commission, madame la ministre d'État.

Simplifier la procédure pour le justiciable, qui pourra s'adresser à un professionnel unique ? C'était déjà le cas dans l'immense majorité des dossiers, le justiciable s'adressant à l'avocat qui correspondait avec l'avoué. Je suis favorable à la dématérialisation de la procédure d'appel, mais, jusqu'à présent, on ne pouvait pas dire que cette procédure était très compliquée.

La réduction du coût de la justice d'appel ? M. le rapporteur considère avec sagesse que ce motif est « discutable », en raison notamment de la taxe de 330 euros. Surtout, soyons réalistes : à moins d'imaginer que le travail de l'avoué était inexistant ou ne servait à rien, il est original d'envisager que le cumul du travail de deux professionnels par un seul réduira sensiblement les coûts.

Quant à l'argument selon lequel la concurrence entre les avocats fera baisser le coût, il est dangereux, et en premier lieu pour le justiciable : comment imaginer valoriser la qualité en spéculant sur la concurrence entre une majorité d'avocats impécunieux ?

À ce moment, madame la ministre d'État, je me dois de renouveler mon interpellation sur le problème fondamental de l'aide juridictionnelle dans la procédure d'appel, problème occulté par vos prédécesseurs de toutes sensibilités. Il s'agit là de la défense du justiciable démuné, défense d'autant plus difficile à organiser lorsque le siège de la cour d'appel est à quatre ou cinq heures de trajet aller et retour de son domicile ou de celui de son conseil.

Il existait une indemnité d'aide juridictionnelle ridicule de quatorze unités de valeur pour chacun des professionnels : allez-vous les cumuler, les réévaluer ? Il y va de la lutte contre les déserts judiciaires, de l'équilibre des petits et moyens barreaux et, surtout, de la possibilité pour le justiciable sans moyens d'avoir un conseil efficace de proximité.

Autre raison invoquée pour l'urgence : la concomitance avec la dématérialisation de la procédure d'appel et la mise en œuvre du rapport Magendie et du futur article 130-2 du code de procédure civile prévoyant, à peine d'irrecevabilité d'office, l'obligation de transmettre à la cour, par voie électronique, les actes de procédure pour le 1^{er} janvier 2011. Or Paris n'est pas toute la France et M. le rapporteur, là encore avec réalisme, a souligné qu'il était improbable que les vingt-huit cours et les cinquante mille avocats soient prêts pour 2011.

Si la marche forcée ne réussit pas, les conséquences ne paraissent pas avoir été justement mesurées.

Nous sommes de ceux qui considèrent que l'évolution de la procédure d'appel était inéluctable et nécessaire, mais dans le cadre d'une approche complète englobant les questions de la dématérialisation, de la fusion, de la spécialisation, la question d'un véritable tarif répétable, donc de la postulation, dont la suppression brutale aujourd'hui aurait pour conséquence de bouleverser encore davantage l'existence des barreaux et celle d'un service du droit en dehors des métropoles régionales.

M. le rapporteur a titré : « une réforme aux modalités discutées. ». C'est le moins que l'on puisse dire, et je tiens de nouveau à saluer le travail du doyen Patrice Gélard, son rapport d'une indépendance d'esprit remarquable, où la technique juridique est au service du sens de l'humain.

Nous n'approuvons pas le projet du Gouvernement. Mais au cas où la suppression serait votée, nous considérons que la commission sénatoriale a abouti à des propositions beaucoup plus équitables, qui ne relèvent plus de la spoliation et du mépris, à supposer que la navette ne réduise pas à néant les efforts de la commission.

Tout d'abord, pour les 1 850 salariés, personnels compétents, bénéficiant de justes rémunérations, et pour lesquels on se demande comment l'État a pu imaginer de les maltraiter à ce point, l'indemnité de licenciement à hauteur d'un mois de salaire par année d'ancienneté est indispensable.

De la même manière, le versement direct par le Fonds d'indemnisation des indemnités de licenciement n'est que justice, ainsi que la mise en place d'une indemnité exceptionnelle de reconversion.

En ce qui concerne l'indemnisation des avoués, la commission a une fois encore fait preuve de sagacité, s'appuyant sur la jurisprudence européenne pour confier au juge de l'expropriation la fixation de l'indemnité qui devra englober l'ensemble des préjudices découlant de la perte de l'outil de travail, la réparation de tout préjudice, y compris futur et certain. Il en est de même pour l'article 13 exonérant les plus-values de toute imposition.

C'est le seul moyen d'assurer une indemnisation équitable, surtout à l'égard des avoués les plus jeunes, de ceux que l'on a laissé s'engager sans avertissement dans cette voie sans issue.

Quant à la période transitoire, nous considérons qu'elle doit être prolongée. Les difficultés qui viennent d'être relevées justifient cette prolongation et, *in fine*, l'équilibre des caisses de retraite n'est pas le moindre des problèmes subsistant.

Le président Jean-Jacques Hiest a conclu l'examen en commission de ce texte en indiquant que « la réforme devait être guidée avant tout par l'intérêt général et par le souci du justiciable, [...] que la justice ne devait pas être considérée comme un marché », et en rappelant la crise d'identité que traverse la profession d'avocat. C'est juste ! J'ajouterai que l'intérêt général, celui du justiciable, c'est l'existence de professionnels compétents, disposant de revenus du travail assurant leur indépendance financière, leur liberté au service de la défense du droit et du citoyen.

Je ne crois pas que cette loi de suppression aille réellement dans ce sens. En tout cas, s'il existe une majorité pour décider de la mort de la profession d'avoué, faites en sorte que cela se passe dans la dignité. Ce n'était point le cas du texte initial. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

M. le président. La parole est à Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, conformément à l'annonce du Gouvernement le 9 juin 2008, le projet de loi qui est soumis à notre examen aujourd'hui réforme les professions d'avoué et d'avocat en organisant leur fusion.

En supprimant l'obligation de recourir à un avoué devant les cours d'appel, le présent texte s'inscrit dans une logique d'achèvement de la réforme de 1971 que nous ne saurions retarder davantage. En effet, force est de constater qu'aujourd'hui la dualité d'intervention en appel est difficilement compréhensible par le justiciable et rend ses démarches trop complexes.

À cet égard, plusieurs rapports, notamment ceux des commissions présidées par Jacques Attali, d'une part, et par maître Jean-Michel Darrois, d'autre part, ont relevé la nécessité de modifier le fonctionnement du procès en appel.

Madame le garde des sceaux, nous partageons votre triple ambition de garantir une meilleure lisibilité du rôle des différents acteurs du procès, de simplifier les démarches du justiciable et de réduire le coût du procès en appel. Le justiciable pourra dorénavant s'adresser à un professionnel unique, habilité à le conseiller, à le représenter en justice et à plaider son dossier devant les deux degrés de juridiction.

De plus, en favorisant la dématérialisation progressive des échanges devant la cour d'appel, qui évitera à l'avocat de se déplacer à la cour d'appel pour effectuer les actes de procédure, le présent projet de loi constitue une nouvelle étape vers la modernisation de la justice française que nous appelons de nos vœux.

Par ailleurs, je tiens à souligner que le groupe UMP soutient pleinement la démarche qui était la vôtre, madame la ministre d'État, de concevoir ce texte en concertation avec les professions juridiques.

Permettez-moi de citer quelques chiffres éloquentes : quatorze cours d'appel ont été visitées et plus de deux cents des quatre cent trente-quatre professionnels recensés ont été rencontrés. Les premiers présidents de cour d'appel ont été associés à la réforme. J'ajoute, madame le garde des sceaux, que vous avez également spécialement missionné une éminente personnalité, M. Michel Mazard, avocat général à la Cour de cassation.

Je me réjouis que ces consultations vous aient conduite à évoluer sur un certain nombre de points et à lever quelques ambiguïtés du texte.

Cependant, si nous partageons pleinement votre objectif de simplification de l'accès à la justice en appel, votre projet de loi ne me semble pas être allé assez loin quant à la réparation des préjudices causés aux avoués et à leurs personnels.

Je me félicite, à cet égard, que la commission des lois se soit entièrement dédiée à garantir aux avoués et à leurs personnels salariés une indemnisation encore plus juste et à favoriser leur reconversion. Je tiens à saluer le travail de très grande qualité de notre rapporteur Patrice Gélard.

Je souhaite insister sur plusieurs points du texte que notre commission a modifiés.

En premier lieu, le groupe UMP et moi-même considérons que la mise en place d'une courte période transitoire est sinon nécessaire, du moins utile, s'il s'agit, d'une part, de permettre la reconversion des avoués et l'accompagnement des salariés et, d'autre part, de faciliter la restructuration des offices et la constitution d'une clientèle.

Toutefois, madame le garde des sceaux, si cette période transitoire peut sembler utile, disons-le clairement, elle crée une période d'incertitude pour les avoués et les salariés. Elle pourrait également poser, dans une certaine mesure, un problème de distorsion de concurrence entre les avocats et les avoués.

C'est pourquoi la commission des lois a reporté le début de cette période du 1^{er} janvier 2010 à la date de la publication de la loi, afin de la raccourcir de douze à neuf mois. De plus, nous avons souhaité, pendant cette période, qu'il revienne à la partie intéressée de renoncer à l'assistance de son avocat, pour confier à l'avoué, devenu avocat, la mission de plaider.

En deuxième lieu, je tiens à rappeler la ligne de conduite qui est la nôtre, et sur laquelle nous ne saurions transiger. Notre objectif, c'est que les 2 000 personnes, dont la vie professionnelle va être bouleversée par le présent texte, soient dotées des meilleures garanties pour saisir de nouvelles opportunités professionnelles.

Nous nous réjouissons ainsi de la liberté de choix qui est donnée aux quatre cent trente-quatre avoués entre plusieurs professions du monde juridique. Grâce à de nombreuses passerelles, vers la magistrature ou les offices ministériels, ils auront la possibilité d'exercer une autre profession que celle d'avocat. Il ne s'agit pas d'une simple déclaration d'intention, des avoués ayant d'ores et déjà pu intégrer la magistrature, par exemple.

Cependant, nous n'avons pas été totalement satisfaits par le système d'indemnisation des avoués qui nous a été soumis.

La commission propose de confier au juge de l'expropriation le soin de déterminer l'indemnité spécifique allouée aux avoués, afin d'assurer la réparation du préjudice qu'ils subissent du fait de la loi.

Toutefois, madame le garde des sceaux, considérant que cette proposition ne constitue pas l'unique solution à notre souhait commun d'améliorer la situation des avoués, nous restons bien évidemment ouverts à d'autres suggestions.

De plus, garantir une indemnisation plus juste, c'est aussi prendre en compte la situation particulière des plus jeunes avoués, qui sont particulièrement touchés par cette réforme. Beaucoup d'entre eux ont dû contracter un prêt pour l'acquisition de leur office. En garantissant aux jeunes avoués de percevoir au moins le remboursement de leur apport personnel et du capital restant dû, vous étiez sur la bonne voie.

Nous avons néanmoins souhaité aller plus loin et prévenir toute forme d'injustice, en confiant au juge de l'expropriation le soin de déterminer l'indemnité spécifique allouée aux avoués en fonction de leur âge.

En troisième lieu, madame le garde des sceaux, nous avons complété les mesures particulières que vous aviez prévues en faveur des salariés d'avoués qui seraient licenciés et des collaborateurs des avoués.

En prévoyant que ces salariés perçoivent, dès lors qu'ils comptent un an d'ancienneté ininterrompue dans la profession, des indemnités de licenciement calculées à hauteur d'un mois de salaire par année d'ancienneté, l'amendement que j'ai présenté avec mon collègue Raymond Couderc, et qui a été retenu par la commission des lois, devrait permettre d'améliorer l'indemnisation de ce personnel salarié.

Toujours afin de garantir une meilleure équité, la commission a prévu, sur l'initiative de notre rapporteur, le versement direct par le fonds d'indemnisation des sommes dues au titre du licenciement des salariés des avoués.

Par ailleurs, dans le contexte de crise économique que nous connaissons, nous avons souhaité agir de manière proactive, afin de favoriser la reconversion rapide de plusieurs centaines de personnes qui se trouveront contraintes de rechercher un nouvel emploi.

C'est pourquoi la commission a adopté, d'une part, un amendement du rapporteur créant une indemnité exceptionnelle de reconversion et a institué, d'autre part, une exonération de charges sociales patronales pour l'emploi de salariés qui faisaient partie du personnel des avoués. Il s'agit d'inciter les anciens avoués devenus avocats et l'ensemble des professions juridiques et judiciaires réglementées à recruter ces anciens salariés d'avoués.

Madame le garde des sceaux, vous avez annoncé qu'une convention entre l'État, la Chambre nationale des avoués et les représentants des salariés serait signée dès la publication de la loi. Nous saluons votre démarche qui devrait permettre un accompagnement personnalisé dans chaque cour d'appel, avant même que les licenciements soient intervenus.

Vous avez en outre obtenu dans le budget la création de trois cent quatre-vingts postes dans les services judiciaires auxquels pourront postuler les salariés d'avoués selon leur niveau de formation. C'est une bonne nouvelle. Sur ce point, pouvez-vous nous préciser quand auront lieu ces recrutements ?

En quatrième et dernier lieu, votre texte permet de simplifier la gestion des caisses de retraite, puisque seuls les avoués devenant avocats dépendront de la Caisse nationale des barreaux français pour leurs années d'avocat ; les autres continueront à dépendre de la Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels.

Toujours guidée par le souci de justice, la commission des lois a amélioré les conditions selon lesquelles les caisses de retraite des avoués et des avocats assumeront leurs obligations à l'égard des anciens avoués, et je m'en réjouis.

En conclusion, madame le garde des sceaux, ce projet de loi constitue une réelle avancée pour la modernisation de notre justice et respecte les obligations de réglementation européenne. Nous répondons ensemble au double enjeu posé par cette réforme, à savoir améliorer l'accès de nos contribuables à la justice et garantir les meilleures conditions d'indemnisation et de reconversion des avoués et de leurs salariés.

Au vu de ces quelques observations, le groupe UMP votera le texte de la commission des lois, suivant ainsi le rapporteur qui a fait preuve d'une grande sagacité. *Applaudissements sur les travées de l'UMP.*

M. le président. La parole est à M. Roland du Luart.

M. Roland du Luart. Monsieur le président, madame la ministre d'État, mes chers collègues, la suppression de la profession d'avoués s'inscrit dans un mouvement continu, depuis plusieurs années, de modernisation de l'institution judiciaire.

Certaines de ces réformes ont connu un retentissement majeur, dans les milieux judiciaires et dans l'opinion publique ; je pense, notamment, à la réforme de la carte judiciaire. D'autres sont plus discrètes, ce qui ne signifie pas que leurs conséquences soient moins importantes pour le justiciable et pour les professionnels de la justice ; tel est le cas de la réorganisation de la justice en appel, sur laquelle nous avons à nous prononcer aujourd'hui.

En qualité de rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice », je veux tout particulièrement insister sur les enjeux économiques et financiers de cette réforme.

En réalité, le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis n'est que le « vaisseau amiral » d'une trilogie législative engagée avec la loi de finances pour 2010 et poursuivie par la loi de finances rectificative pour 2009. Ce rappel est nécessaire pour bien saisir le contexte dans lequel se situe le projet de loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel.

La loi de finances pour 2010 a permis d'aborder le volet « emploi » de la réforme : 190 emplois équivalents temps plein seront créés au sein de la mission « Justice », en milieu d'année 2010, pour permettre le recrutement de 380 personnes au total.

Affectés aux greffes des juridictions, ces emplois se répartissent entre 19 postes de catégorie A, 139 postes de greffiers de catégorie B et 222 postes d'adjoints administratifs de catégorie C. Cet effort est substantiel, mais on peut regretter que les emplois de catégorie A soient des emplois contractuels, dont la pérennité est par définition sujette à caution.

La loi de finances rectificative pour 2009 a, quant à elle, permis de traiter le volet « financement » de cette réforme. Cet aspect est bien évidemment décisif. En l'état, le texte qui vient d'être adopté cet après-midi par la commission mixte paritaire fait reposer ce financement sur toutes les parties à l'appel, *via* la création d'un nouveau droit. Ce droit s'élève à 150 euros et ne pèse pas sur les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. Au total, selon les estimations de la commission des finances du Sénat, la ressource fiscale disponible pour le financement de la réforme pourrait ainsi se monter à près de 347 millions d'euros.

Le collectif budgétaire anticipe également sur le volet « indemnisation des avoués », puisqu'il prévoit déjà, pour ceux qui partent à la retraite du fait de la suppression de la profession, l'exonération des plus-values de cession réalisées pour les offices, ce qui est équitable.

Cette question de la juste indemnisation des avoués et de leurs personnels est, à mes yeux, essentielle, et je veux insister sur ce point en guise de conclusion.

La passerelle ouverte par le présent projet de loi aux avoués vers la profession d'avocat est appréciable. Elle ne règle toutefois pas tous les problèmes : les avoués n'ont guère de clientèle propre, et ils étaient jusqu'à présent très dépendants des avocats, qui jouaient le rôle d'apporteurs d'affaires. Leur reconversion sera donc nécessairement difficile.

Il en sera de même pour leurs salariés, qui ne pourront pas tous retrouver un emploi dans un cabinet d'avocat. Faut-il rappeler que l'on compte actuellement 4,3 salariés par avoué, mais seulement 0,8 salarié par avocat ? Ce rapport de 1 à 5 suffit à lui seul à éclairer la difficulté du reclassement.

En définitive, la réforme de la représentation en appel va donc bouleverser dans leurs vies professionnelles près de 2 000 personnes, contraintes de s'adapter, de se former à un nouveau métier et, parfois, de faire preuve de mobilité géographique. Si l'on apprenait, demain, la fermeture d'une entreprise et le licenciement de 2 000 salariés, le choc serait, à n'en pas douter, très médiatisé ; il conviendrait alors d'envisager un plan d'accompagnement soigneusement pensé. C'est à un effort comparable que nous incite le présent projet de loi. Le texte issu des travaux de la commission des lois va d'ailleurs dans ce sens, et ce n'est que justice.

La tâche sera assurément difficile, mais l'objectif à atteindre est clair : parvenir à une juste et équitable indemnisation du préjudice subi par les avoués et leurs personnels. Le Sénat se doit d'y veiller, et je suis certain que M. le rapporteur et M. le président de la commission des lois y sont parvenus en adoptant un texte plus équilibré que celui qui nous était présenté. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

M. le président. La parole est à Mme Muguette Dini.

Mme Muguette Dini. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, aux termes de l'article L. 1231-1 du code du travail, le contrat de travail à durée indéterminée peut être rompu sur l'initiative de l'employeur ou du salarié.

Schématiquement, lorsque la rupture du contrat résulte de la volonté du salarié, il s'agit d'une démission. En revanche, celle qui résulte de l'initiative de l'employeur constitue un licenciement.

Le code du travail prévoit deux cas de licenciement : le licenciement pour motif personnel et le licenciement pour motif économique. Dans le premier cas, c'est le manquement du salarié qui est sanctionné. Dans le second, le licenciement est dicté par des difficultés économiques, la suppression ou la transformation d'emplois.

Vous l'avez compris, madame le garde des sceaux, je concentrerai mon propos sur le sort du personnel des études d'avoués. Ces salariés seront licenciés alors qu'ils n'ont pas commis de faute, alors qu'aucune raison économique ne l'impose. Les représentants des avoués emploient l'expression de « licenciement politique ».

M. le rapporteur parle, quant à lui, de « licenciement du fait de la loi », de « licenciement pour motif économique survenant en conséquence directe de la loi », ou encore de « licenciement venant en conséquence de la réforme ».

Au-delà de ces considérations sémantiques, ce sont, vous le savez, 1 650 salariés d'une moyenne d'âge de quarante-trois ans, dont 90 % de femmes – elles cumulent tous les handicaps ! –, qui se retrouveront en recherche d'emploi, dans un contexte économique plus que défavorable, contraints d'accepter une mobilité géographique et, surtout, une baisse de revenus.

Nous savons tous que les avocats, ployant déjà sous les charges patronales, se montrent peu enclins à embaucher du personnel supplémentaire, dont la qualification et la spécificité ne correspondent pas forcément à leur attente.

Le décompte établi par M. le rapporteur montre bien que la situation s'annonce critique pour une grande moitié de ces salariés, qui n'auront, au moment de leur licenciement, aucune perspective immédiate d'emploi.

Pour l'autre moitié, l'avenir se conjugue au conditionnel : 170 collaborateurs juristes bénéficieraient de passerelles vers d'autres professions, 350 salariés pourraient accompagner leur ancien employeur devenu avocat, 380 salariés seraient recrutés par le ministère de la justice et affectés aux greffes des juridictions, mais essentiellement dans le cadre d'emplois de catégorie B et C.

La présidente de la commission des affaires sociales que je suis s'est montrée attentive aux mesures de licenciement et d'accompagnement prévues pour ces 800 salariés assurément licenciés. Quelles sont-elles ? Des indemnités de licenciement plus élevées que celles qui sont prévues dans le cadre du régime légal de licenciement économique, fondées sur un mois de salaire par année d'ancienneté et directement versées par le fonds d'indemnisation créé à cet effet ; une convention de reclassement et d'accompagnement personnalisée ; une indemnité exceptionnelle de reconversion pour ceux des salariés qui trouveraient un nouvel emploi avant d'être licenciés.

Il se murmure ça et là que ces mesures sont plus que satisfaisantes. Je ne suis pas d'accord !

Avec plusieurs de mes collègues de l'Union centriste, j'ai déposé un amendement instaurant une indemnité exceptionnelle de reconversion d'un montant égal à l'indemnité majorée de licenciement. Ces salariés ne sont-ils pas tous contraints de renoncer à leur emploi ? Tous doivent donc bénéficier d'une indemnisation équivalente. Je regrette alors que nous nous soyons vu opposer l'irrecevabilité au titre de l'article 40 de la Constitution. Le législateur que nous sommes se doit de prévoir une juste indemnisation des salariés qui seront licenciés du fait de cette réforme.

Je terminerai mon développement par un point qui me semble fondamental : la période transitoire préalable à l'entrée en vigueur de cette nouvelle organisation.

Je ne partage pas l'analyse selon laquelle la réduction de cette période de transition permettrait d'humaniser la réforme en ne laissant personne dans l'incertitude. Une fois la loi votée, il n'y aura plus d'incertitude. Les avoués devront se reconvertir et les salariés se reclasser. Mais pour cela, il leur faut du temps. Et ce temps, le groupe de l'Union centriste est convaincu qu'il doit être au minimum d'une durée de deux ans.

Une nouvelle vie professionnelle, à marche forcée, ne se prépare pas en à peine huit mois. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

Mme Virginie Klès. Monsieur le président, madame la ministre d'État, mes chers collègues, je suis, comme nombre de mes collègues, dont Alain Anziani, un peu désarçonnée – une fois n'est pas coutume – par la charge de M. le rapporteur : je ne sais pas si ce sont mes propos qui reprennent les siens, ou l'inverse ; en tout cas, son intervention m'a un peu coupé les ailes. Nos assistants auraient-ils, par hasard, travaillé ensemble ?

Ou alors, cela signifie que nos arguments sont fondés et parfaitement objectifs, en dépit des affirmations contraires du Gouvernement. Quoi qu'il en soit, il est difficile d'intervenir en dernier quand un tel consensus se dégage sur l'analyse d'un texte. S'agissant du vote, j'en suis malheureusement moins sûre...

J'essaierai donc de procéder à une brève synthèse de l'ensemble des interventions, en tendant d'apporter quelques éléments nouveaux.

L'argument qui est revenu comme un leitmotiv – effet du hasard ou de la répétition ? – est celui de l'incohérence en termes de calendrier, tant dans la programmation de la discussion du texte lors de cette séance tardive – c'est peut-être, comme les vendanges tardives, un cadeau du Père Noël, mais, sincèrement, j'ai du mal à y croire – que dans la précipitation à le mettre en œuvre. Il mériterait pourtant que l'on prenne le temps d'engager une réelle et large concertation.

Enfin, dans le contexte socioéconomique et financier actuel particulièrement défavorable, j'ai beaucoup de mal à comprendre l'obstination du Gouvernement quant à la date de prise d'effet de la réforme, date qui est totalement irréaliste ; je ne suis pas la seule à le dire.

Oui, une réforme générale de la postulation et de la représentation devant les cours d'appel est utile et nécessaire. Mais comment la concevoir en occultant les tribunaux de première instance, en oubliant de s'interroger sur les incohérences, sur le coût réel prévisible de la contestable et contestée réforme de la carte judiciaire, ainsi que sur les corrections indispensables à lui apporter, en dépit des affirmations du Gouvernement ?

Simplifier et moderniser la justice, en rendre l'accès à tous plus facile et moins onéreux sont de nobles objectifs auxquels nous ne pouvons que souscrire. Encore faut-il que les moyens proposés pour y parvenir soient réalistes et adaptés.

De fait, malgré l'excellent travail de M. le rapporteur et les avancées réalisées, force est de constater que les objectifs visés sont encore loin d'être atteints, d'autant que les amendements déposés, depuis, par le Gouvernement laissent augurer qu'un mauvais sort sera fait au texte de la commission. Mais attendons les débats et faisons confiance à la sagesse de nos collègues.

En matière de calendrier, outre la bousculade à laquelle nous ne résistons que tant bien que mal, et qui nous pousse à examiner de plus en plus vite des textes de plus en plus nombreux, seul le Gouvernement, envers et contre tous, persiste à croire, ou à faire semblant de croire, que la date d'effet de cette réforme peut toujours être fixée au 1^{er} janvier 2011 sans désorganiser gravement la justice.

Provoquer des licenciements caractérisés d'économiques ou aliéner l'outil de travail de plus de 2 000 personnes, financer, mal, la réforme par la création d'une taxe qui sera acquittée par les justiciables, pas tous fortunés par les temps qui courent : tout cela est-il vraiment urgent et indispensable ?

D'autres solutions pouvaient, et auraient dû être examinées. L'étude d'impact en prévoyait ; les avoués eux-mêmes, quand ils ont enfin pu être reçus à la Chancellerie, en ont avancé : nenni, trop tard, il y a urgence à boucler ce texte...

Où est la simplification attendue ? Persistance de régimes différents en France ; 28 cours d'appel qui ont aujourd'hui 440 interlocuteurs avoués et qui auront demain 45 000 interlocuteurs avocats, sans y être réellement préparés, malgré vos affirmations quant au système de communication électronique. Ce système, qui avait été mis en place par les avoués, n'est que partiellement utilisé par les avocats et ne sera pas – c'est un leurre que de l'affirmer – fonctionnel au 1^{er} janvier 2011.

On peut prévoir l'encombrement des cours d'appel, des irrecevabilités injustes pour les citoyens, liées à des problèmes de fonctionnement informatique, car la mise en œuvre de la réforme aura été précipitée.

Mais, nous dites-vous, la justice sera plus simple avec un seul intervenant dans les cours. Mais seuls les avocats du ressort pourront accéder aux cours ! *Quid* des TGI ? Il aurait fallu prendre le temps de s'intéresser à la postulation devant l'ensemble des juridictions.

Quel avenir cette réforme annonce-t-elle pour les petits cabinets d'avocats, éloignés géographiquement des cours d'appel, et que la suppression de ces professionnels de la procédure d'appel, après la disparition des tribunaux d'instances proches de chez eux, va totalement désorganiser ?

Faux, me direz-vous ! Ils n'auront pas besoin de se déplacer pour signifier leurs conclusions ou pour prendre connaissance des délibérés ; le système informatique leur permettra de faire ces actes à distance. Peut-être, mais c'est ignorer – et je ne veux pas croire, madame la ministre d'État, que vous méconnaissiez à ce point le monde judiciaire – que les logiciels utilisés par les avocats sont incompatibles avec ceux dont se servent les avoués, d'où une obligation de se former, d'investir, ce qui représente une perte de temps et d'argent. Voilà la réalité !

Comme les petits cabinets d'avocats ne pourront assumer ces charges, ils devront donc, avant toute affaire, préciser au client potentiel que, si appel il y a, ils ne pourront le suivre et qu'il faudra s'adresser à un confrère, un plus gros cabinet, structuré, dans lequel le volume des affaires traitées permet de disposer de compétences spécialisées, un cabinet « à l'anglo-saxonne », qui ne sera pas installé dans une petite ou moyenne ville, et dont les tarifs pratiqués ne seront accessibles qu'aux plus fortunés des Français.

Géographiquement, matériellement, financièrement, la justice s'éloigne de tous...

Outre le fait que les professionnels ont l'impression d'être écrasés par de multiples réformes, passées et à venir, toutes plus destructrices les unes que les autres – je pense à la réforme de la carte judiciaire –, c'est le mépris avec lequel sont traités leurs difficultés sur le terrain qui les indignent le plus.

Par ailleurs, la justice ne sera pas moins chère pour le justiciable, pour qui le coût d'un appel sera non pas diminué, mais au mieux identique : coût moyen d'un avoué, 981

euros ; coût moyen d'un avocat, 1014 euros. Elle ne sera pas plus rapide non plus, puisque les délais de traitement des dossiers vont augmenter du fait de l'inflation prévisible du taux d'appel et de la désorganisation annoncée par les professionnels. En tout cas, elle sera moins accessible.

Revenons un instant sur le financement de la réforme, car il faudra bien la financer. Je ne suis pas une grande spécialiste des finances, je les maîtrise moins bien que les statistiques, mais tout de même, je m'interroge.

On crée une taxe de 330 euros par dossier, pendant huit ans ; on compte 100 000 dossiers par an aujourd'hui, plus 15 % d'inflation des appels, selon l'étude d'impact, et moins 17 % de dossiers d'aide juridictionnelle – si l'on en reste à 100 000 appelants par an ; nous n'en sommes plus à 2 000 près dans ce genre de calcul –, soit, au total, entre 250 millions d'euros et 260 millions d'euros sur huit ans, pour un coût annoncé de 350 millions d'euros, sans compter les frais financiers – il faudra verser les sommes aux avoués et à leurs salariés avant huit ans –, les pertes de recettes diverses ou les charges non prises en compte aujourd'hui : indemnités accessoires pour les salariés, prise en charge sociale de personnes pendant des périodes de chômage et exonérations diverses, TVA et impôts sur le revenu non collectés... Bref, on est très loin du compte !

Est-ce vraiment le moment de rajouter de telles charges à l'État, puisque la taxe est loin de couvrir les sommes nécessaires, ou au contribuable, car une fois la réforme lancée, on ne pourra plus l'arrêter et il faudra bien la financer ?

À l'évidence, le préjudice subi implique une indemnisation des avoués ; le principe en est reconnu. Mais de quelle indemnisation parle-t-on réellement aujourd'hui ? Le remboursement de la valeur de l'office acquis sous le contrôle de l'État ? Ce droit à remboursement est la conséquence directe de la décision par l'État de supprimer les offices d'avoués ; il est inévitable, puisqu'il s'agit de la créance que ceux-ci détiennent sur lui. Mais *quid* de l'indemnisation des préjudices subis, économiques et matériels, conséquence directe de la perte de leur outil de travail ? Il y avait ici une confusion, sans doute volontaire, opérée par la Chancellerie.

Le nouvel article 13 tel que réécrit par la commission, s'il améliore la situation en se référant aux dispositions législatives pertinentes, laisse malgré tout le juge de l'expropriation dans l'ignorance des bases à prendre en compte pour cette indemnisation. Il ne définit pas non plus les autres préjudices à évaluer et à indemniser.

Justice plus simple et moins chère ? Je n'ai pas encore l'impression de m'en approcher. Justice plus juste ? Pour les 1850 salariés des avoués ?... Hormis ceux qui ont des compétences juridiques spéciales, beaucoup sont des femmes, seules avec des enfants, des charges, peu de diplômes et d'expérience professionnelle. Même si un effort social important a été consenti par la Commission pour les plus jeunes d'entre eux, dans le contexte actuel de la révision générale des politiques publiques, ou RGPP, on peut douter qu'ils retrouvent un poste dans la fonction publique judiciaire, malgré la promesse d'ouverture de 380 postes leur étant spécialement dévolus.

Cette promesse brille d'ailleurs quelque peu par son imprécision et n'engage finalement que ceux qui y croient. *Quid* de la nature de ces contrats de travail ? Contrats à durée indéterminée ou contrats à durée déterminée ? Et, dans ce dernier cas, pour quelle durée ? Avec ou sans péren-

nisation ? Comment s'effectuera la sélection, étant rappelé le principe de l'égal accès à la fonction publique ? Quelle sera la localisation géographique des postes ouverts ?

Quant aux baisses de salaires, quelles seront les compensations réelles ? Certes, des compensations temporaires de salaires sont prévues en cas de nouvel emploi moins bien rémunéré, mais celles-ci sont plafonnées à hauteur du financement et dans le temps. Que valent-elles face à des emprunts ou à des charges liées au logement, par exemple ?

Que de questions en suspens pour un texte si bien préparé ! La seule certitude, ce sont les 1470 autres salariés, qui peuvent être assurés, cette fois, d'une promesse de chômage du fait de la spécificité de leur emploi. La loi place donc des personnes parmi les plus vulnérables dans une précarité difficilement compréhensible.

Démantèlement, désorganisation, inaccessibilité matérielle et financière d'une justice que le Président de la République, peut-être hanté par sa vie professionnelle antérieure ou future, rêve à l'anglo-saxonne, une justice à deux vitesses, aux ordres du pouvoir politique en place, organisée en gros cabinets multicompetents, mais parfois loin des préoccupations terre à terre de nos concitoyens, car le regard rivé sur de grosses affaires médiatiques ou financières, complexes et attirantes. Ce n'est pas cette justice que je veux pour mon pays.

Avec mon groupe, pour toutes ces raisons, et affirmant néanmoins la nécessité d'engager de réelles réformes de fond, accompagnées d'une véritable concertation avec les professionnels du monde judiciaire, je voterai contre ce texte mal abouti et en trompe-l'œil. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre d'État.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, avant de répondre aux uns et aux autres, je formulerai quelques considérations générales.

Certains intervenants ont parlé de précipitation excessive. Permettez-moi de vous dire qu'il n'y a pas, à mes yeux, de précipitation excessive, ni à l'égard de la modernisation nécessaire de la justice, ni à l'égard des intéressés, et encore moins à l'égard du Sénat.

La modernisation de la justice est aujourd'hui une exigence. Ce que j'ai constaté en arrivant dans ce ministère, c'est la grande distance qui existe aujourd'hui entre le citoyen et la justice. Le citoyen a le sentiment de ne pas comprendre le fonctionnement de notre justice, qu'il s'agit d'un lieu clos qui lui est extérieur. Il est donc indispensable d'entreprendre une modernisation qui n'a que trop tardé.

N'oublions pas que la justice est probablement à la fois l'une des institutions les plus essentielles de notre pays et celle qui a le moins bénéficié de l'adaptation aux évolutions de notre société au cours des dernières décennies. Nous n'avons donc pas trop de temps aujourd'hui pour réconcilier le citoyen avec sa justice.

Il n'y a pas non plus de précipitation excessive à l'égard des avoués et de leurs salariés. Je note, en effet, que la réforme a été annoncée au mois de juin 2008, donc voilà dix-huit mois, et un certain nombre de personnes ont déjà pris des dispositions pour s'adapter.

Il n'y a pas davantage de précipitation à l'égard du Sénat. Outre le fait que le Gouvernement n'a pas demandé l'examen en urgence de ce texte pour permettre le débat,

c'est au début du mois d'octobre que l'Assemblée nationale s'est prononcée, et nous sommes à la fin du mois de décembre.

Vous m'objecterez sans doute que les fêtes approchent et qu'il est trop tard. Cela veut-il dire – ce pourrait être un choix ! – que le Sénat comme l'Assemblée nationale ne doivent plus débattre de textes à partir du 15 décembre ? Cela ne me paraît pas très raisonnable. Nous nous sommes inscrits dans le temps de la réflexion et dans celui du progrès, puisque des avancées ont été réalisées, mais sans précipitation.

À l'égard de l'ensemble de nos concitoyens, il est indispensable que les différents éléments du puzzle de la modernisation de l'État, en particulier de la justice, puissent se mettre en place.

S'il y avait davantage de temps, trouverait-on des solutions plus simples ? Je n'en suis pas certaine ! J'ai bien écouté les uns et les autres et s'il fallait faire l'unanimité dans cet hémicycle aujourd'hui, je me demande sur quel sujet celle-ci porterait. Très franchement, je ne vois rien qui permette de dessiner une réforme qui serait à la fois simple et consensuelle. Le seul résultat auquel nous aboutirions sans doute serait un *statu quo*, dont la plupart des intervenants considèrent qu'il ne serait pas non plus satisfaisant.

Les solutions ne sont pas faciles, car les positions respectives correspondent à des intérêts qui ne sont pas forcément convergents. Je ne prendrai que deux exemples.

Le premier concerne les délais de mise en œuvre de la réforme : certains souhaitent une période transitoire longue et d'autres aucune période transitoire. Nous voyons bien que les préoccupations sont totalement différentes.

Le second exemple a trait aux indemnisations : certains veulent qu'elles soient maximales et d'autres, considérant l'intérêt du justiciable – parfois les mêmes –, estiment que le montant de la taxe ne doit pas être trop important pour ne pas alourdir le coût.

Face à tout cela, une certaine humilité s'impose ; nous sommes là pour trouver les solutions les plus justes et qui correspondent le mieux à l'ensemble des besoins : la modernisation de notre justice, certes, mais également la prise en compte des personnes.

C'est pourquoi je souhaite – nous nous connaissons depuis longtemps, les uns et les autres, nous avons travaillé sur de nombreux textes – que nous recherchions ensemble ces solutions, y compris avec ceux qui, dès le départ, ont décidé qu'ils ne voteraient pas la réforme, afin de réaliser de véritables avancées en la matière.

Évitons les excès de langage et les procès en sorcellerie. N'allons pas trop loin dans des interprétations qui n'ont rien à voir avec la réalité.

Non, monsieur Mézard, il ne s'agit pas de jeter l'opprobre sur les avoués ; il ne s'agit pas non plus d'enterrer une catégorie de personnes. Ce n'est pas le problème ! Nous devons tenter de trouver un système qui nous permette de répondre à l'attente de nos concitoyens.

Il est important que chacun exprime sa position pour déterminer les points sur lesquels nous pouvons trouver des terrains d'entente. Je ne dresse pas de liste *a priori*, parce que je pense que la discussion peut nous permettre de progresser.

Monsieur le rapporteur, vous avez évoqué un certain nombre de questions dont nous avons déjà débattu, notamment les motivations et la directive « Services ». Vous prétendez que celle-ci ne s'applique pas. Certes, un certain nombre de dispositions de notre droit sont incompatibles avec la directive,...

M. Patrice Gélard, rapporteur. Je l'ai dit !

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. ... qu'il s'agisse du nombre des avoués, de l'agrément par le garde des sceaux ou du remboursement du droit de présentation. Nous pouvons en discuter, mais je ne suis pas certaine que cela ait beaucoup d'intérêt ni sur le fond du dossier ni sur les solutions à trouver.

Se pose ensuite le problème du renchérissement du coût de la procédure. Il est vrai que la taxe remplacera l'ensemble des frais d'avoués : aujourd'hui, les parties doivent rémunérer deux professionnels.

Vous avez raison de souligner l'absence de garantie dans la mesure où il n'y a pas de tarif. C'est une discussion que nous devons avoir avec les avocats – j'ai commencé à en parler avec certains d'entre eux –, parce que l'intérêt commun passe aussi par la prise en compte de l'intérêt du justiciable et je pense que certaines dispositions peuvent nous permettre d'avancer en la matière.

J'en viens maintenant à votre crainte d'une désorganisation des cours d'appel.

N'oubliez pas que la dématérialisation est aujourd'hui en cours ; j'ai signé récemment un texte en la matière. La dématérialisation a pour objet à la fois de simplifier la procédure et de la rendre plus sûre. Certes, nous devons être très attentifs aux difficultés qui peuvent résulter de sa mise en œuvre, mais nous savons très bien qu'à terme elle facilitera le travail quotidien des avocats et des juridictions.

Comme je l'ai dit dès mon arrivée au ministère, il s'agit d'un véritable saut technologique. Je souhaite d'ailleurs la mise en place d'un groupe de travail de très haut niveau chargé de réfléchir aux effets de la dématérialisation sur le fonctionnement des juridictions et, au-delà, sur notre conception du droit.

Monsieur le rapporteur, vous avez lancé le débat sur la réforme de la postulation territoriale devant les tribunaux de grande instance. C'est un sujet sur lequel j'entends également lancer une analyse dans les mois à venir.

Puisque vous avez effectué une comparaison avec la fin du monopole des commissaires-priseurs et des courtiers-interprètes, je vous rappelle – mais vous le savez sans doute déjà – que le Conseil constitutionnel comme le conseil d'État ont jugé qu'il n'y avait pas, en la circonstance, atteinte au droit de propriété.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Pas le Conseil d'État !

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Nous en reparlerons sans doute, mais, honnêtement, je ne vois pas ce qui pourrait nous inciter à penser que, sur le plan juridique, la situation serait radicalement différente d'une profession à l'autre.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Elle l'est !

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Les personnes concernées continueront d'exercer un métier.

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. Un autre métier !

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Certes, monsieur le président de la commission, mais il n'en demeure pas moins que celui-ci englobera pour partie l'activité des avoués.

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. Non, puisque cette profession n'existera plus !

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. C'est le propre de la réforme ! En tant que juriste, la décision du Conseil constitutionnel ne souffre à mes yeux aucune ambiguïté : il n'y a pas privation de propriété au sens de l'article XVII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Mais si !

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Le Conseil constitutionnel l'a vérifié, il n'y a pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Le Conseil d'État, quant à lui, a considéré que l'indemnisation devait être raisonnable, mais qu'il n'y avait pas lieu d'indemniser à la fois la valeur du droit de présentation et les conséquences de la perte du monopole.

Selon ma propre analyse juridique, la position exprimée par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État peut s'appliquer à la situation des avoués.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Sûrement pas !

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Par ailleurs, monsieur le rapporteur, vous avez, comme la quasi-totalité des intervenants, ce qui, du reste, est tout à fait compréhensible, abordé l'avenir des salariés des offices d'avoués. Je peux d'ores et déjà vous annoncer qu'un certain nombre de mesures ciblées ont été prévues afin d'aider à leur reconversion.

Je souhaite que chaque situation soit prise en compte. Je le disais tout à l'heure en aparté, ce n'est malheureusement pas la première fois que je suis amenée à assumer de telles responsabilités. Je me suis ainsi occupée, dans des fonctions antérieures, de la restructuration de GIAT Industries et de la reconversion de son personnel, ce qui, par rapport à la réforme actuelle, concernait beaucoup plus de monde.

À l'époque, des solutions individualisées ont pu être trouvées ; personne n'a été abandonné. (*M. Jean-Pierre Godefroy se montre très dubitatif.*) C'est pour moi une grande source de satisfaction.

Mesdames, messieurs les sénateurs, c'est bien cet état d'esprit qui m'anime aujourd'hui en ce qui concerne les salariés des offices d'avoués : nous avons la même obligation ! Tout un panel de réponses très différentes sont susceptibles d'être apportées ; certaines d'entre elles ont d'ailleurs été évoquées par les uns et les autres. Cela va de la création de 380 emplois dans les juridictions au maintien de certains salariés auprès des avoués devenus avocats, en passant par des créations de poste, même en nombre limité. Bien entendu, il est totalement exclu que les 52 000 avocats se décident, demain, à embaucher chacun un salarié ; si tel était le cas, on manquerait de personnel ! Je reste pourtant convaincue que, pour exercer dans de bonnes conditions les nouvelles obligations qui leur incomberont, les professionnels concernés auront besoin de s'adjoindre des personnes compétentes en la matière. Parallèlement, compte tenu de l'âge moyen et des caractéristiques propres à la profession, seront également envisagés des départs à la retraite.

Il nous revient d'accompagner tous ces salariés, de façon qu'aucun d'eux ne reste sur le bord du chemin.

Madame Mathon-Poinat, vous avez évoqué le coût de la réforme. Permettez-moi de vous rappeler ce que j'ai dit tout à l'heure : la nouvelle taxe remplacera l'ensemble des frais d'avoués des parties et le perdant prendra à sa charge une partie des frais d'avocats ; le texte que j'ai annoncé à cet égard, s'il est indépendant de la réforme, est tout de même un élément à prendre en considération.

En ce qui concerne la situation des salariés, j'apporterai simplement deux précisions : chacun pourra conclure une convention de reclassement et l'ancienneté sera prise en compte dans le calcul de l'indemnisation ; nous aurons l'occasion d'en reparler.

Vous avez également abordé le fonctionnement des cours. J'ai déjà répondu, je n'y reviens pas.

Monsieur Détraigne, vous, comme d'autres, avez émis des doutes sur l'utilité de la réforme. S'il est normal que le débat ait lieu, je considère pour ma part que celle-ci a tout son intérêt, notamment parce qu'elle va nous permettre d'atteindre un objectif plus large, la modernisation de notre justice, que personne ne peut, me semble-t-il, contester. Au demeurant, si le projet de loi ne vient en discussion qu'aujourd'hui, la réforme est annoncée depuis longtemps.

En outre, je tiens à vous préciser que la communication électronique n'est pas en place pour tous les avoués dans l'ensemble des cours d'appel. Le système en est encore au stade de l'expérimentation.

Hormis le coût de la réforme, vous avez aussi posé la question des compétences. Je l'ai dit tout à l'heure, les avoués sont effectivement des juristes de bon niveau. En devenant avocats, ils pourront notamment tirer profit de leur expérience : aux dires de certains avocats, ils auront même un avantage sur ces derniers ! Ils se verront également ouvrir un droit à la formation continue. Pour en connaître quelques-uns, je sais que les avoués sont parfaitement capables de faire face aux réformes, parfois nombreuses, mise en œuvre dans notre droit.

Vous l'avez vous-même souligné, le taux de l'indemnisation a été porté à 100 %. Il est difficile de ne pas reconnaître l'effort gouvernemental, surtout au regard des problèmes que rencontrent actuellement nos concitoyens.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. Ce n'est pas un argument !

Mme Michèle Alliot-Marie, *ministre d'État*. Monsieur Anziani, selon vous, si le justiciable a bien conscience qu'il lui faut rémunérer deux professionnels, il ne comprend pas forcément le rôle de chacun. C'est d'autant plus vrai qu'il lui arrive de ne pas rencontrer l'avoué, et ce malgré les émoluments qu'il lui paie. Voilà un élément supplémentaire de nature à nourrir le sentiment de complexité qui peut exister dans ce domaine.

À vous entendre, cette réforme trouverait son origine dans les idées de M. Attali, reprises par M. Darrois. Mais rappelez-vous que, dès 2001, dans son rapport remis à Mme Lebranchu, alors garde des sceaux, M. Bouchet évoquait déjà l'idée d'une fusion entre les deux professions. Il faut le souligner, en la matière, M. Attali n'a rien inventé. Vous avez fait allusion à une certaine logique du capitalisme... Il convient de faire attention aux propos que l'on tient.

Je l'ai rappelé dans mon propos liminaire, l'indemnisation des jeunes avoués intégrera le capital restant dû, ce qui permettra à ces derniers de vivre d'un revenu décent sans avoir à rembourser d'emprunt pendant la période

transitoire au cours de laquelle ils devront s'adapter à leur nouveau métier. Vous avez évoqué la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Or l'arrêt Lallement ne traitait que de l'expropriation d'un agriculteur, situation tout de même quelque peu différente.

M. Patrice Gélard, *rapporteur*. Une expropriation reste une expropriation !

Mme Michèle Alliot-Marie, *ministre d'État*. Je ne reviendrai pas sur le reclassement des salariés, le coût et le calendrier de la réforme, points sur lesquels j'ai déjà répondu.

À propos de la dématérialisation, je précise qu'un bâtonnier référent sera chargé de régler les difficultés éventuelles. Je le répète, nous sommes aujourd'hui en phase d'expérimentations. Disons-le franchement, au vu des problèmes informatiques que mon ministère rencontre, ce n'est pas une procédure aisée à mettre en œuvre ! Pour autant, les expérimentations nous permettent d'identifier les points de blocage. Il est de plus prévu de dispenser des formations dans les greffes et dans les barreaux. Ce sont autant d'éléments qui nous permettront de réagir rapidement.

Par ailleurs, l'étude d'impact a effectivement envisagé l'éventualité d'une augmentation des contentieux, mais rien n'est moins sûr. Je vous rappelle que la réforme vise à simplifier l'appel. Si une telle augmentation se confirme, cela voudra dire qu'aujourd'hui les justiciables ne font pas appel en raison du coût de la procédure. C'est un point sur lequel nous devons avancer.

Monsieur Mézard, j'ai d'autant mieux accepté ce texte « sous bénéfice d'inventaire », pour reprendre votre expression, que je l'ai moi-même modifié. C'est du reste logique, et c'est ainsi que je conçois ma responsabilité ministérielle. Je vous l'ai dit tout à l'heure, le travail des avoués n'est ni contesté ni remis en cause ; malgré tout, il convient de procéder à un certain nombre d'évolutions nécessaires.

Vous m'avez interrogée sur l'incohérence qu'il y aurait à avoir délivré, cette année, des diplômes d'aptitude à la profession d'avoué, alors même que cette dernière est appelée à disparaître. La décision a été prise en concertation avec les professionnels concernés, à leur demande, pour permettre aux nouveaux diplômés de bénéficier de la passerelle vers la profession d'avocat.

Vous avez également évoqué l'aide juridictionnelle, autre sujet qui me préoccupe beaucoup. Comme vous le savez peut-être, j'ai confié une mission à MM. Béval et Arnaud en vue d'améliorer notre visibilité sur cette réforme importante, qui devra se faire dans le courant de l'année 2010 ; j'espère même pouvoir la présenter avant l'été prochain.

J'ai déjà répondu sur le coût de la réforme, ainsi que sur l'indemnisation tant des salariés que des avoués eux-mêmes. Je ne reviens pas non plus sur la période transitoire, si ce n'est pour dire que les positions diffèrent sur ce point ; j'en dirai davantage dans un instant.

Madame Des Esgaulx, je vous remercie d'avoir souligné l'utilité de la réforme et rappelé la concertation qui l'a précédée.

La période transitoire est effectivement nécessaire, car tout ne peut pas se faire du jour au lendemain. Mais elle ne doit pas être trop longue. Je note d'ailleurs que, sur cette question, les positions ont varié au cours du temps, parfois chez les mêmes personnes. En pareil cas, c'est souvent le juste équilibre qui constitue la meilleure solution.

En outre, les avoués bénéficieront d'un certain nombre de passerelles, à la fois vers le métier d'avocat et celui de magistrat.

L'indemnisation des salariés sera effectuée par le biais d'un versement direct par le fonds d'indemnisation. Cette mesure, que vous approuvez, me semble-t-il, va nous permettre d'aller beaucoup plus vite.

Pour les exonérations des charges sociales, j'attire votre attention sur le fait qu'il existe déjà un dispositif de droit commun, communément appelé le dispositif « Fillon ».

Par ailleurs, les recrutements prévus dans les services judiciaires seront mis en œuvre dès la promulgation de la loi. Aujourd'hui, les chefs de cour sont en train de recenser les besoins qui peuvent exister ici ou là. Je réponds ainsi à plusieurs questions qui ont été posées.

Monsieur du Luart, je vous confirme mon souhait de ne laisser aucun salarié sans solution. Sans aller jusqu'à garantir un résultat immédiat, j'ai confiance en notre capacité à trouver pour tous une solution. La participation de l'État se traduit d'ores et déjà par un geste important puisqu'il crée 380 postes dans les greffes.

Vous pouvez y voir une marque de l'intérêt que le Gouvernement porte au sujet : sur les 1 500 salariés concernés, la mesure en touche plus de 20 %.

Comme vous l'avez souligné, monsieur Gélard, nous sommes confrontés à un problème de calendrier. Ce n'est pas M. le président Arthuis qui me démentira, il faut bien, à un moment, faire passer les textes, sauf à attendre le suivant ! C'est vrai, vous avez commencé par le projet de loi de finances rectificative. Je suis moi-même gênée qu'on puisse soumettre au Parlement certaines mesures spécifiques avant même qu'il n'ait discuté du texte qui porte sur le fond.

J'en viens à la taxe partagée entre toutes les parties en appel. Chacune acquitte un montant de 150 euros.

En outre, le projet de loi de finances rectificative prévoit d'étendre l'exonération fiscale applicable aux avoués qui cèdent leur office pour prendre leur retraite à ceux qui cessent leur activité professionnelle lors de l'entrée en vigueur de la réforme.

Outre cet élément non négligeable, il existe aussi, monsieur du Luart, un volet social important qui va au-delà d'une simple indemnisation des salariés auxquels des solutions concrètes sont proposées.

Madame Dini, au sujet de la rupture du contrat de travail, je rappelle que l'indemnisation des salariés tient compte de l'ancienneté et des spécificités des personnes en cause.

Nous nous sommes préoccupés de la situation des femmes, notamment de celles qui sont peu diplômées. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'ai privilégié la création de postes de catégorie B et C sur ceux de catégorie A, la règle voulant que le recrutement dans la fonction publique s'effectue au regard des diplômes. Parce que je me suis intéressée à la situation très concrète de ces femmes qui risquent de rencontrer des difficultés, j'ai souhaité leur offrir davantage de possibilités. Je crains d'autant moins des reproches que j'ai pris soin de prévoir, pour les plus diplômées, celles qui ont vocation à appartenir à la catégorie A, toutes les passerelles qui leur permettront d'accéder à d'autres professions juridiques.

Nous avons longuement réfléchi au problème de la période transitoire. Nous avons fait en sorte que les informations soient largement diffusées et longtemps à l'avance.

Ce qui se produira en 2011 a été annoncé dès 2008, ce qui permet une préparation sur tous les plans, matériel et psychologique.

Madame Klès, le recours à l'avoué n'est pas obligatoire devant la chambre sociale. Il ne l'est pas davantage en outre-mer. Et la justice n'en est pas pour autant désorganisée ! J'invite donc à la mesure. On peut tenir un certain nombre de propos ; encore faut-il le faire de la façon la plus objective et concrète possible.

La communication électronique a un coût de 60 euros par mois et par cabinet d'avocats. Elle peut être utilisée en première instance et en appel. Quant à l'équilibre financier, le nombre d'appels, hors aide juridictionnelle, est de 125 000 par an. Le calcul a été fait d'une façon précise.

Les avocats sont en train de s'équiper des matériels et des logiciels qui permettent de communiquer avec les TGI et les cours d'appel. Comme je vous l'ai dit, des expérimentations sont en cours.

J'espère avoir été exhaustive au cours de cette très longue réponse. Je vous remercie, monsieur le président, de votre indulgence.

Je souhaite que cette réforme nécessaire se déroule dans la plus grande sérénité, à la recherche des meilleures solutions. C'est, en tout cas, dans cet esprit, que nous allons travailler sur ce texte dans cette enceinte. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Question préalable

M. le président. Je suis saisi, par MM. Michel et Anziani, Mme Klès, M. Godefroy et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, d'une motion n° 18.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la représentation devant les cours d'appel (n° 140, 2009-2010).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à M. Robert Badinter, co-auteur de la motion.

M. Robert Badinter. Monsieur le président, madame la ministre d'État, mes chers collègues, c'est, en quelque sorte, pour moi, une commission d'office ! Il ne m'appartenait pas de défendre cette question préalable. Cette tâche incombait à notre ami Jean-Pierre Michel, qui vous prie de l'excuser, car son train a beaucoup de retard.

J'ajoute que les moyens de communication et de dématérialisation n'ayant pas encore atteint le chemin de fer depuis Belfort, je ne sais rien de ce qu'il voulait vous dire ! C'est donc l'heure de l'improvisation.

Du moins cet exercice aura-t-il deux mérites.

Le premier, c'est celui de manifester ma reconnaissance à l'égard de la profession d'avoués, y compris d'avoués près la cour.

Il y a plus d'un demi-siècle, j'ai appartenu à cette corporation, ceux qu'on appelait les « clercs de la basoche ». Et je l'avoue, ce n'est pas sans nostalgie que je me souviens de l'époque où j'ai été clerc d'avoué près le tribunal, puis clerc d'avoué près la cour d'appel ; c'est ainsi qu'on formait – sérieusement, paraît-il ! – les avocats. Je filais, à travers un Paris déjà froid, sur ma mobylette pour toucher une rémunération mensuelle de 2 euros par mois !

En mémoire des heures heureuses que j'ai vécues à ce moment-là, je remercie tous ceux qui appartiennent aujourd'hui à cette profession.

Le deuxième mérite de cet exercice d'improvisation, c'est de m'adresser au doyen Gélard, aussi savant qu'à son habitude et aujourd'hui particulièrement talentueux. Il me paraîtrait juste que la Chambre nationale des avoués à la cour d'appel, autrement dit la compagnie des avoués, vous élève une statue. Comme l'aurait dit notre ami, le regretté président Jean Foyer avec lequel j'ai, en son temps, rompu tant de lances. *Ave Gélard morituri te salutant ! (Sourires.)*

Sur le fond, c'est simple. La question préalable consiste à dire que ce n'est pas le moment de débattre. C'est tout ! Depuis des décennies, tout le monde s'accorde sur le fait qu'il est temps d'en finir, de créer une profession unique, laquelle sera la profession d'avocat. Le processus est en cours, il se réalise par étapes : après la suppression des avoués près le tribunal de grande instance viendra inévitablement le jour où disparaîtront les avoués près la cour d'appel.

Pour autant, était-ce le moment ? Je n'en suis pas du tout convaincu, pas plus, me semble-t-il, qu'aucun d'entre nous !

Vous aussi, madame la ministre d'État, vous accomplissez la mission qui vous est assignée. Ainsi invoquez-vous la nécessité de moderniser la justice. Cette perspective de modernisation a tant enthousiasmé mon vieil ami Jacques Attali qu'il a glissé, dans le cours de son rapport-fleuve, une proposition d'action immédiate s'agissant de la profession d'avoué près la cour d'appel.

Entre le dépôt du rapport Attali et la situation économique actuelle, on ne peut pas dire que nous soyons – hélas ! – dans la même condition. Et si bon nombre des sujets qu'il avait évoqués ont été abandonnés, il aurait mieux valu, en ce qui concerne celui qui nous occupe, en différer également l'examen.

Je reprends l'un de vos arguments en faveur de la réforme que vous proposez, c'est un pas nécessaire vers la modernisation, qu'aurait d'ailleurs esquissé Mme Le Branchu. Je vais vous faire une confidence : on me l'avait déjà demandé ! Le Premier président Jean-Claude Magendie a raison : le cœur de la dématérialisation, c'est la numérisation.

À cet égard, dans l'état où sont les professions judiciaires, il est évident que les études d'avoués des grandes cours d'appel sont beaucoup mieux à même de répondre à la demande, par leurs pratiques, par la concentration des moyens numériques à leur disposition, que ne le sont la plupart des avocats.

À partir de là, finissons d'abord ce qui est essentiel, c'est-à-dire la dématérialisation et passons ensuite à la suppression des avoués près la cour.

Vous dites que les justiciables n'y comprennent rien. Ils ne sont pas sots ! Je ne pense pas que telle soit votre pensée. Quand on leur explique que, pour leur pourvoi en cassation, ils iront chez un avocat au conseil, ils le comprennent. Je ne les ai jamais vus s'émouvoir du rappel de la règle vieille de deux siècles qui fait intervenir un avoué près la cour pour le travail procédural.

Quand vous argumentez sur la réduction du coût, je vous le dis très franchement, vous ne me convainquez pas. Je ne crois pas que la réforme que vous entreprenez sera, pour les années à venir, porteuse d'économies. Mesurez que tous les cabinets d'avocats ne seront pas à même de procéder demain matin à la numérisation !

Quant aux plus grands cabinets, ceux qui sont très organisés, ils ont des frais généraux considérables. On ne peut pas leur demander de perdre de l'argent avec cette activité. À cet égard, les honoraires échappant à toutes taxes de ces cabinets, qui seront, à mon avis, les seuls capables d'assumer ce complément d'activité, seront inévitablement – et légitimement – plus élevés que ceux qui sont aujourd'hui pratiqués par les avoués près la cour d'appel. Ces derniers n'ont pas de clients personnels et sont organisés en fonction de leurs correspondants.

Quelles que soient les perspectives que vous êtes en droit d'en espérer sur le long terme, vous ne pouvez attendre de cette réforme ni une amélioration des services, ni une réduction des coûts.

Que va-t-il se passer ? Je laisse de côté la querelle juridique, brillamment évoquée par le doyen Gélard, pour en venir à la vérité humaine qu'il est toujours important de rappeler.

Il est toujours douloureux de quitter une profession qu'on a affectionnée. Que vont devenir ces personnes ? Que pourront faire les plus âgés, qui vont perdre leurs correspondants ?

Peut-être les meilleurs – j'entends en chiffre d'affaires – retrouveront-ils, au sein de très grands cabinets, une possibilité d'activité comme conseil. Mais ce n'est ni leur formation initiale, ni leur compétence souveraine.

De patrons d'une PME, ils vont donc devenir associés secondaires d'une grande firme : on reconnaîtra que, à leur âge, ce n'est pas une perspective souriante.

Et comment s'effectuera le reclassement professionnel des avoués âgés qui n'ont pas derrière eux un tel niveau d'études ? Quant aux plus jeunes, qui ont investi dix ou quinze ans dans cette voie, ils vont devoir se reconverter. Ils le feront – le savoir juridique existe –, mais ce ne sera pas facile.

Au-delà de l'expropriation, traitée à l'article 17 du projet de loi en effet – je connais la jurisprudence : n'insistons pas –, la question qui se pose est, disons-le, celle des personnels.

Je sais bien que la Chancellerie a fait un effort – 350 salariés, c'est très bien –, mais, tout de même, pour les avoir si bien connus en mon temps de basoche, je puis dire que ces personnels chaleureux, et même assez joyeux, avaient la formation exigée à l'époque, pas celle que recherchent les grands cabinets d'affaires d'aujourd'hui.

À un certain âge, après des décennies d'un travail itératif, avoir à se reconverter, espérer trouver sur le marché tel qu'il est un nouvel emploi sera une très grande épreuve pour eux et, surtout, pour elles, car il s'agit essentiellement de femmes.

Réforme aujourd'hui indispensable ? Je ne le crois pas. Réforme envisageable à long terme ? J'en suis convaincu. Tel est bien le sens de cette motion tendant à opposer la question préalable : ce n'est pas le moment !

Je constate l'état actuel de nos finances publiques, imprévisible au moment de la parution du rapport Attali ; je connais les préoccupations de nos concitoyens et je m'interroge : va-t-on encore ajouter des chômeurs aux chômeurs, des mécontents aux mécontents ?

Et tout cela, pour quoi ? Pas pour la satisfaction du justiciable ! Pas pour la modernisation de la justice, laquelle passe, j'en suis convaincu, par la dématérialisation, d'ailleurs avec les cabinets ou les offices ministériels existants...

Non, c'est tout simplement le résultat d'un de ces singuliers mouvements presque autonomes qui, d'une idée jaillie au sein d'une commission puis approuvée par le Président de la République, enclenchent la machine.

Et voilà que nous nous retrouvons un jour à voter des lois dont, au fond de nous-mêmes, nous percevons bien qu'elles ne sont ni urgentes ni abouties ! D'où cette question préalable, madame le garde des sceaux, monsieur le président, mes chers collègues. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* L'idée de supprimer la profession d'avoué – il faut être clair, c'est bien là l'objet du projet de loi – n'est pas nouvelle : elle avait déjà été envisagée en 1971, puis en 1991.

La commission Attali allait d'ailleurs beaucoup plus loin, puisqu'elle préconisait la création d'une profession judiciaire unique, mais force est de reconnaître qu'il était tout de même malaisé de s'attaquer aux notaires, profession bien ancrée sur notre sol national qui – comme les avoués, madame le garde des sceaux, et je renvoie à cet égard à l'arrêt du Conseil d'État du 23 mars 2005 *SCP Machoir et Bailly* – ont un droit patrimonial sur leur charge.

D'ailleurs, quand on parle de préjudice entièrement compensé, ce n'est ni du préjudice de carrière ni du préjudice de liquidation mais bien du préjudice patrimonial qu'il est question, comme toujours lorsqu'une charge est supprimée, et, nous sommes d'accord, madame le garde des sceaux, l'indemnisation est légitime. Toute solution contraire ne manquerait pas d'interpeller nos concitoyens.

Les arguments avancés par les auteurs de la question préalable sont séduisants, mais ils doivent être repoussés.

D'abord, la simplification est un objectif ancien, ce qui ne remet d'ailleurs pas du tout en cause l'utilité des avoués : ils n'ont pas un simple rôle de boîte aux lettres, contrairement à ce que peuvent dire ceux qui, justement, ont envie de les remplacer, certains proposant même de se faire spécialistes en postulation. À ce moment-là, autant garder les avoués !

La modernisation, notamment la dématérialisation, devrait permettre de simplifier le fonctionnement de notre justice, et il y a d'ailleurs des propositions en vue de simplifier la procédure civile.

Ensuite, si le processus de la suppression de la profession a été engagé à l'Assemblée nationale, le dispositif n'a pas été parfaitement réglé, en ce qui concerne tant l'indemnisation des charges que celle des personnels. J'estime qu'il serait extrêmement dangereux de voter la motion tendant à opposer la question préalable, car cela ne permettrait pas

de poursuivre le dialogue et d'obtenir, d'une part, une juste indemnisation des charges, d'autre part, une non moins juste prise en compte de la situation des personnels.

Sur ce dernier point toutefois, je crois que nous avons déjà bien avancé, sur le plan tant des créations d'emplois prévues par la loi de finances pour 2010 que du versement des indemnités – un mois de salaire par année d'ancienneté, directement par le fonds d'indemnisation et non pas par les avoués, dont on ne sait pas comment ils seraient alors remboursés.

J'ajoute, madame le garde des sceaux, que nous tenons beaucoup à l'indemnité de reconversion, car elle permettra à des salariés de « rebondir » sans avoir à attendre d'être licenciés.

De surcroît, puisqu'il faut aussi être attentif au coût de cette réforme, je crois que le dispositif serait assez économique.

Dès lors que la commission des lois, grâce à l'ensemble de ses membres et en particulier M. Gélard, a, tout le monde l'a reconnu, permis ainsi des avancées notables pour accompagner la suppression d'une profession déjà engagée à l'Assemblée nationale, je préférerais donc que nous continuions le dialogue avec cette dernière, en restant, bien sûr, extrêmement fermes sur nos positions, quand bien même certaines seraient un peu éloignées – mais nous pouvons encore les rapprocher – de celles du Gouvernement.

Nous n'avons pas le droit d'empêcher une réforme importante et souhaitée, mais, surtout, nous avons le devoir de permettre à toutes celles et à tous ceux, avoués et salariés, qui n'ont en rien démérité, de trouver un avenir professionnel, par exemple dans la profession d'avocat pour les plus jeunes d'entre eux, et, plus largement, de veiller à leur avenir tout court.

À cet égard, le licenciement du fait de la loi n'a rien d'inédit. Nous l'avons déjà connu, je le rappelle, avec les commissaires-priseurs, qui ont été indemnisés dans les conditions que le Parlement a décidées, qui étaient différentes de celles qui avaient été prévues initialement.

Pour tous ces motifs, monsieur Badinter, je ne voterai pas la motion tendant à opposer la question préalable, tout en comprenant quelles raisons peuvent l'avoir inspirée.

Il faut, je le répète, que le Sénat fixe une position claire sur un certain nombre de points pour pouvoir poursuivre le dialogue avec l'Assemblée nationale, qui, à défaut, voterait le texte en dernière lecture sans prendre en compte nos arguments, ce que je regretterais, car nous avons fait des avancées importantes.

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

Mme Michèle Alliot-Marie, *ministre d'État.* Ayant déjà abusé de mon temps de parole (*Sourires*), je dirai simplement à M. Badinter que je crois en la justice et j'ai toute confiance dans le ministère de la justice.

Notre société bouge, il est donc nécessaire de faire bouger aussi l'institution judiciaire : c'est ce qui m'intéresse dans la responsabilité que j'ai eu l'honneur de recevoir.

Bien sûr, il y a toujours ceux qui disent que l'on a le temps de réformer, mais, quant à moi, j'ai le sentiment d'une urgence : nous avons besoin d'adapter notre pays tout entier aux défis nouveaux qui ont surgi, et la justice est l'un de ces défis, à l'intérieur comme à l'extérieur.

J'aborde toute réforme avec humilité, parce qu'il s'agit de domaines complexes, parce que l'on n'est jamais sûr de ne pas se tromper et, surtout, parce que, derrière toute réforme, il y a des hommes et des femmes.

C'est précisément au nom de ces hommes et de ces femmes que nous ne devons pas hésiter à reprendre la réflexion et à écouter les uns et les autres afin de trouver la meilleure solution.

Moi, monsieur Badinter, je fais confiance aux hommes et aux femmes. Vous vous demandiez tout à l'heure ce qu'allaient devenir les avoués. J'en connais un certain nombre, j'ai moi aussi travaillé avec eux ; je sais qu'ils jouent un très grand rôle de conseil, ce qui les conduit parfois à dissuader les justiciables de faire appel. Ce rôle de conseil constitue un « plus » : nul ne saurait le mettre en cause et il ne pourrait en rien disparaître.

De la même façon, je connais les salariés dont vous parliez et j'ai pu, moi aussi, apprécier leur chaleur humaine. C'est précisément parce que je connais et leur dévouement et leur compétence que je souhaite non pas seulement qu'ils soient indemnisés, en les invitant à prendre une préretraite à cinquante-deux ans comme cela a parfois été suggéré à certains, mais au contraire leur dire qu'il y a des perspectives, que nous allons tous travailler ensemble, et travailler le plus possible, de manière à leur permettre de continuer à exercer leurs talents et leurs compétences.

C'est cela qui est important, et c'est la raison pour laquelle, monsieur Badinter, il y a des réformes que l'on ne peut pas repousser à demain ; certaines doivent être entreprises aujourd'hui et je ne puis donc être favorable à la motion que vous avez présentée.

M. le président. La parole est à M. François Pillet, pour explication de vote.

M. François Pillet. Mon explication de vote aura aussi pour objet d'apporter quelques précisions, qui iront d'ailleurs un peu dans le sens du propos de M. Badinter.

La première tâche qui m'a été confiée comme avocat stagiaire débutant par le bâtonnier fut d'administrer l'étude d'un avoué décédé.

On comprendra dès lors que, fort de cette expérience un peu particulière, je puisse ce soir éprouver les mêmes sentiments que M. Badinter, ce qui fait d'ailleurs que l'on ne pourra pas me ranger aux côtés de ces cabinets d'avocats silencieux qui attendent de se partager les dépouilles non plus que de ces magistrats qui se sont refusés à confirmer la nécessité de la survie des avoués.

Le débat aurait d'ailleurs pu être envisagé sous un autre angle, si la question avait été posée différemment. À l'inverse du conscrit qui peut devenir maréchal, le jeune étudiant en droit n'a pas dans sa giberne une étude d'avoué : lorsqu'il a réussi l'examen d'avoué, il lui reste un cap très important à franchir – cela méritera que l'on en parle à propos d'autres professions –, à savoir que, pour exercer, il faut qu'il achète le droit d'exercer.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Eh oui !

M. François Pillet. Pour autant, je veux expliquer le vote que, un peu à regret, je m'apprete maintenant à émettre en indiquant que, à mon sens, cette réforme ne va pas « entraîner », pour reprendre le texte de la motion, « une désorganisation des cours d'appel ».

J'en veux pour preuve que le ministère d'avoué n'est d'ores et déjà pas obligatoire dans tous les domaines devant la cour d'appel.

Il n'est ainsi pas obligatoire devant la chambre sociale, de sorte que, pour toutes les décisions en appel des tribunaux des affaires de sécurité sociale, pour toutes les décisions des tribunaux paritaires des baux ruraux et, surtout, pour toutes les décisions des conseils de prud'hommes, le ministère d'un avoué n'est pas nécessaire. Or y a-t-il eu un syndicaliste mandataire d'une partie devant la cour d'appel pour se plaindre de cette situation et pour évoquer la « désorganisation » de cette dernière ?

Il n'y a pas non plus de ministère d'avoué devant la chambre des appels correctionnels, et on n'y juge pas que l'infraction pénale venue du tribunal de police ou du tribunal correctionnel ; on y juge également l'indemnisation de préjudices corporels extrêmement importants.

La justice n'est donc pas désorganisée du fait de l'absence de l'avoué au stade de l'appel, mais le serait-elle à raison de l'importance du litige ?

Franchement, le fait qu'il n'y ait plus d'avoué va-t-il poser un problème lorsqu'il est fait appel d'un jugement rendu en matière de troubles de voisinage ou appel d'une décision du juge aux affaires familiales modifiant une pension alimentaire ?

Prenons un autre exemple dans le droit de la construction.

Un industriel décide de construire un complexe important et fait appel à des maîtres d'œuvre, à trente-six corps de métiers, passant un nombre indéterminé de contrats de droit privé et autant de contrats avec des assureurs.

Des problèmes surviennent, des malfaçons diverses, des difficultés financières ou des pertes matérielles qui rendent difficile le fonctionnement de l'entreprise. L'affaire sera portée devant le tribunal de grande instance, puis devant la cour d'appel, et le ministère d'avoué sera obligatoire.

Considérons le cas symétrique d'une communauté de communes qui veut créer une immense structure consacrée à la petite enfance : elle fait appel à un architecte, à des maîtres d'œuvre et à divers intervenants.

Des malfaçons apparaissent, causant un préjudice de jouissance. Le procès se déroulera devant le tribunal administratif, puis devant la cour administrative d'appel. Or il n'y a pas de ministère d'avoué devant la cour administrative d'appel.

La décision de la cour administrative d'appel sera-t-elle pour autant plus critiquable que la décision de la cour d'appel en matière civile ? Je ne le pense pas.

L'argument relatif à la désorganisation des cours d'appel, le seul sur lequel je prends position dans ce débat, ne tient donc pas réellement.

M. le président. La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour explication de vote.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Nous allons voter cette motion – nous l'aurions d'ailleurs volontiers déposée – et nous le ferons non pas parce que le moment choisi pour proposer cette réforme est inopportun, mais pour des raisons de fond.

Certes, il faut moderniser la justice et l'améliorer pour qu'elle devienne plus juste, plus accessible à tous les citoyens, qu'ils soient puissants ou misérables. Or ce n'est ni la motivation ni le résultat attendu de ce texte, d'ailleurs très largement critiqué.

Tout d'abord, pour ce qui concerne les obligations européennes, la directive services ne s'applique pas d'emblée aux avoués. Plus généralement, ces directives de libéralisation sont sans doute obligatoires pour tous ceux qui les approuvent, mais ce n'est pas notre cas. C'est en effet toujours la France qui pâtit de la déstabilisation de ses services publics avec ces directives.

La suppression de la profession d'avoué, avec toutes les conséquences qu'il faut en attendre pour l'ensemble de la profession, et des plus douloureuses pour les salariés qui ne seront pas replacés – c'est à prévoir –, n'aura certainement pas pour effet d'améliorer la justice pour nos concitoyens.

Le transfert d'une charge publique à de gros cabinets d'avocats ne se fera sans doute pas à l'avantage des justiciables, ni au regard de l'accessibilité ni au regard des coûts, nous l'avons vu.

C'est pour l'ensemble de ces raisons que nous voterons la motion.

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard, pour explication de vote.

M. Jacques Mézard. La majorité de notre groupe votera cette motion tendant à opposer la question préalable, et ce pour trois raisons.

Ce texte risquerait d'abord d'entraîner la désorganisation des cours d'appel ; il aurait en outre des conséquences pour les personnels des études d'avoués, et son impact sur le coût de la procédure ne serait pas forcément favorable aux justiciables.

Madame le garde des sceaux, nous comprenons que ce texte pose un défi pour la modernisation de la justice. Mais est-il vraiment la priorité pour atteindre l'objectif que vous vous assignez ? Nous ne le pensons pas.

Aujourd'hui, et vous avez vous-même à juste titre décrit la situation, l'idée que nos concitoyens se font de la justice française semble assez dégradée par rapport à la réalité de ces professions. Cela tient au fait que, depuis des dizaines d'années, les gouvernements successifs n'ont pas donné à la justice la place qu'elle méritait dans l'ordre des priorités, comme le prouvent les difficultés résultant des restrictions budgétaires dont fait l'objet votre ministère depuis très longtemps.

Voilà le véritable problème, voilà le véritable enjeu de la modernisation de la justice.

La suppression des avoués ne fera pas disparaître le problème d'un coup, pas plus qu'elle ne fera prendre conscience à nos concitoyens que la justice est plus proche d'eux. Personne n'y croit, et d'ailleurs aucun des orateurs qui se sont exprimés sur le sujet dans cet hémicycle depuis le début de la discussion de ce projet de loi n'était véritablement convaincu de l'urgence ou même de la nécessité de cette réforme.

Mais considérons le principe même de la question préalable.

Pour M. le président de la commission, le vote de cette motion rendrait le dialogue avec l'Assemblée nationale assez difficile.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Il n'y aura plus de dialogue !

M. Jacques Mézard. Certes !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Il y a une CMP !

M. Jacques Mézard. À *contrario*, ne pas exprimer de refus de principe contre ce texte poserait de graves problèmes.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Il n'y a pas de « refus de principe » !

M. Jacques Mézard. Pour notre part, nous considérons que ce projet de loi n'est pas adapté. Pourquoi ? Parce qu'il reste silencieux sur des questions aussi fondamentales que la tarification et l'aide juridictionnelle, et ne lève aucune des incertitudes qui pèsent sur le sort des salariés.

Nous ne doutons pas, madame le garde des sceaux, de votre volonté personnelle d'apporter une solution aux problèmes des salariés au cas par cas, mais nous savons bien aujourd'hui que ces difficultés ne seront pas réglées sur le terrain.

Au-delà de l'effet de mode et de la décision 213 très médiatisée du rapport Attali, comme l'a rappelé notre collègue Robert Badinter, cette réforme ne correspond pas aux véritables enjeux de la justice.

Pour répondre rapidement à notre collègue François Pillet au sujet de la qualité de la justice rendue avec ou sans ministère d'avoué, je dirais – sans faire offense aux chambres sociales – que le travail de fond réalisé dans les procédures avec ministère d'avoué peut être salué au nom de la qualité du droit.

Mes chers collègues, il ressort clairement du débat qu'adopter cette réforme ne contribuera en rien à faire évoluer dans un sens positif notre justice.

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

Je mets aux voix la motion n° 18, tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet du projet de loi.

(La motion n'est pas adoptée.)

COMMUNICATION RELATIVE À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. J'informe le Sénat que la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2009 est parvenue à l'adoption d'un texte commun.

10

NOMINATION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION SPÉCIALE

M. le président. Mes chers collègues, je rappelle que le groupe socialiste a présenté la candidature de Mme Bariza Khiari pour remplacer M. Robert Badinter, démissionnaire, au sein de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif au Grand Paris.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, cette candidature est ratifiée et je proclame Mme Bariza Khiari membre de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif au Grand Paris.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt-deux heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante-cinq, est reprise à vingt-deux heures.)

M. le président. La séance est reprise.

11

REPRÉSENTATION DEVANT LES COURS D'APPEL

Suite de la discussion d'un projet de loi

(Texte de la commission)

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la représentation devant les cours d'appel.

Demande de renvoi à la commission

M. le président. Je suis saisi, par M. Godefroy et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, d'une motion n° 19.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 5, du règlement, le Sénat décide qu'il y a lieu de renvoyer à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la représentation devant les cours d'appel (n° 140, 2009-2010).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à M. Jean-Pierre Godefroy, auteur de la motion.

M. Jean-Pierre Godefroy. Monsieur le président, madame la ministre d'État, mes chers collègues, en application de l'article 44, alinéa 5, du règlement du Sénat, nous demandons le renvoi de ce texte à la commission des lois, afin que la commission des affaires sociales puisse être saisie et donner son avis sur les conséquences sociales des dispositions prévues, qui auront des répercussions directes et déterminantes sur la vie de plus de 2 000 personnes, dont 444 avoués et 1 850 salariés.

En effet, la réforme conduira les avoués, notamment les plus jeunes d'entre eux, à renoncer à la carrière qu'ils ont choisie et provoquera le licenciement de nombreux salariés, dans un contexte économique très défavorable rendant la recherche d'un nouvel emploi particulièrement difficile et incertaine.

Il serait utile que la commission des affaires sociales puisse examiner, en particulier, les conditions de licenciement et d'indemnisation, mais aussi les solutions de formation et de reconversion proposées, qui, à mon avis, sont totalement insuffisantes, étant donné la spécificité des personnels concernés et des fonctions exercées.

Je ne spéculerai pas sur les motivations véritables qui ont conduit le Gouvernement à mettre ce projet de loi en chantier, mais je suis obligé de constater aujourd'hui à quel point les conséquences sociales de la réforme ont été insuffisamment envisagées, voire ignorées.

Je serai relativement bref s'agissant des avoués eux-mêmes. Comme cela a déjà été dit par d'autres collègues, la suppression pure et simple de leur profession constitue un préjudice à la fois patrimonial, professionnel et économique. Or le Gouvernement ne prévoit qu'une indemnisation du préjudice patrimonial résultant de la suppression du droit de présenter un successeur ; et encore est-ce seulement grâce aux travaux de l'Assemblée nationale que l'indemnisation a pu être portée à 100 % de la valeur de la charge.

À l'origine, en effet, le projet de loi limitait arbitrairement à 66 % l'indemnisation de la suppression du droit de présentation. Il ne s'agissait ni plus ni moins que d'une spoliation, car le droit de présentation dont jouissent les officiers ministériels constitue une créance sur l'État, assimilable à un véritable droit de propriété, dont le titulaire ne peut être privé, conformément à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, que « sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». Dans ces conditions, il est surprenant qu'aucun préjudice de carrière ni aucun préjudice économique lié à la liquidation des études n'ait été pris en compte par le Gouvernement. C'est pourtant un droit légitime pour les avoués, et même une nécessité juridique, si l'on se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dont l'arrêt Lallement contre France du 12 juin 2003 a consacré l'obligation pour l'État d'indemniser la perte de l'outil de travail et les préjudices matériels qui en résultent.

Je me félicite donc de la proposition faite par M. le rapporteur et votée par la commission des lois de faire référence à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et de confier au juge de l'expropriation le soin de déterminer le montant de l'indemnité accordée aux avoués. C'est un progrès notable, mais la rédaction reste perfectible. Ainsi, les autres préjudices à prendre en compte par le juge de l'expropriation ne sont pas clairement définis, ce qui pourrait se traduire par des appréciations divergentes des magistrats.

Il est désolant que le Gouvernement, par un amendement de dernière minute, tente de faire machine arrière ; ce faisant, il s'efforce de limiter les conséquences financières de sa décision de supprimer les avoués, plutôt que d'assurer une juste indemnisation, ce qui est parfaitement inacceptable.

J'insisterai plus longuement sur la situation des salariés, puisque la suppression brutale de la profession d'avoué aura un effet direct sur l'emploi de celles et de ceux qui travaillent en qualité de collaborateurs au sein des études d'avoués. Alors que la suppression de leur emploi sera la conséquence directe d'une décision de l'État, ces salariés se voient proposer une indemnisation et des possibilités de reclassement manifestement insuffisantes.

Des milliers d'emplois se trouvent ainsi menacés. L'étude d'impact présentée par le Gouvernement admet que le licenciement d'une proportion importante de ces 1 850 salariés sera inévitable. Ce sont à 90 % des femmes, d'une moyenne d'âge de quarante-trois ans, dont le niveau de diplôme est faible puisque leur compétence a souvent été acquise au sein même de l'étude. Il est illusoire d'envisager un reclassement massif de ces personnes dans les professions juridiques existantes, notamment auprès des avocats et des notaires, tout d'abord parce que le marché est saturé, ensuite parce que la composition salariale d'une étude d'avoués diffère de celle d'un cabinet d'avocats : on compte 4,95 salariés par avoué, contre 0,8 par avocat.

Qu'a prévu le Gouvernement pour le devenir professionnel de ces salariés ? Rien, sinon un « plan de reclassement » qui porte bien mal son nom et ne fera que mener les salariés de stages en emplois précaires. Le seul engagement « concret » que vous ayez pris, madame la ministre d'État, tient à l'ouverture, dans le projet de budget pour 2010, d'environ 380 emplois, majoritairement contractuels – en fait 190 emplois à temps plein –, qui seront réservés, dans les juridictions, aux salariés venant des études d'avoués.

Tout d'abord, cet engagement est largement insuffisant, puisque 1 500 salariés, au moins, seront confrontés à de grandes difficultés pour retrouver un emploi équivalent à celui dont vous les avez privés.

Par ailleurs, chacun sait ici qu'il y a souvent une différence entre les emplois budgétisés et les postes effectivement ouverts et pourvus. À l'heure où l'on impose aux administrations le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, vous nous permettrez d'être sceptiques sur le débouché ainsi offert aux salariés d'avoués. Dans la majorité des cas, la rémunération correspondra à un emploi de catégorie C ; s'il s'agit de surcroît de temps partiel, sera-t-elle à la hauteur des revenus actuels de ces personnes ? J'en doute fort !

Ce qui attend en fait ces salariés, c'est un licenciement économique du fait de la loi. Il revient donc à la collectivité publique d'en assumer le coût, et au législateur de fixer les modalités de calcul des indemnités de licenciement et surtout de mettre en place un accompagnement des salariés licenciés.

J'espère que vous en conviendrez : les salariés d'avoués subissent le même préjudice que les personnels touchés par les précédentes réformes des professions réglementées. Il n'existe donc aucune raison de les indemniser sur une base différente, comme le prévoyait le projet de loi initial, qui était très en retrait – c'est le moins que l'on puisse dire ! – par rapport à ce qu'avaient obtenu, en 2000, les salariés des commissaires-priseurs. Pourquoi une telle différence de traitement ? C'est inadmissible ! À cet égard, je me félicite

des propositions faites par la commission des lois, tendant à accorder un mois de salaire par année d'ancienneté, car elles constituent une avancée significative en matière d'indemnisation.

En ce qui concerne le reclassement, les solutions proposées sont insuffisantes ; surtout, elles ne concernent, en réalité, que les avoués et leurs collaborateurs diplômés, qui pourront se tourner vers la profession d'avocat ou les fonctions judiciaires : les autres salariés, plus nombreux, sont les grands oubliés de la réforme.

Ce qui me choque, madame la ministre, c'est que l'État se défausse de ses engagements en matière de financement des aides destinées à favoriser le reclassement professionnel des salariés, alors qu'il devrait au contraire être exemplaire. En cas de suppressions de postes ou de licenciements pour cause économique, il relève de la responsabilité de l'entreprise qui prend ces mesures d'accompagner ces départs de salariés par des dispositions spécifiques. L'État ne devrait pas faire moins ; et pourtant...

Dès l'annonce du projet de réforme, le ministère de la justice et le ministère du travail s'étaient engagés à formaliser les mesures d'accompagnement des licenciements économiques dans une convention tripartite signée par la Chambre nationale des avoués, les syndicats et l'État, afin de définir les obligations des études d'avoués employeurs, les droits des salariés et la prise en charge financière par l'État. Mais, en avril dernier, sans autre explication, l'État a unilatéralement décidé que la signature d'une telle convention tripartite était juridiquement impossible ! Depuis, par son silence, il persiste dans ce revirement, remettant totalement en cause les annonces du Gouvernement sur l'accompagnement social des personnels, au travers duquel il prétend assumer les conséquences de sa décision de supprimer la profession d'avoué.

En effet, en ne signant pas cette convention d'accompagnement, l'État signifie purement et simplement son refus d'une quelconque prise en charge financière de mesures conventionnelles, pourtant de règle en cas de suppressions de postes, de licenciements et, à plus forte raison, de fermetures d'entreprises, comme en l'espèce.

Pourtant, les partenaires sociaux avaient progressé dans l'élaboration du contenu de ces mesures, de leur nature et de leur qualité, ainsi que des budgets associés, inspirés des plans de sauvegarde de l'emploi prévus dans le cadre des licenciements collectifs des entreprises : aides à la mobilité, à l'embauche, à la création d'entreprise, à la formation-reconversion, à la validation des acquis de l'expérience, etc.

Mais, en l'absence d'engagement de l'État pour le financement de ces mesures et de dispositions appropriées dans le présent projet de loi, ce dossier reste en suspens. Ainsi, on ne sait absolument pas quelles seront les aides du Fonds national pour l'emploi, le FNE, et les aides complémentaires de l'État.

De la même manière, au mois d'avril, le cabinet de votre prédécesseur avait annoncé la signature d'une convention nationale d'allocation temporaire dégressive, mais il ne s'est rien passé depuis. Pourquoi en est-on resté au stade de la déclaration d'intention ?

Je doute que vous nous apportiez aujourd'hui les réponses que les avoués attendent de votre part depuis plusieurs mois. J'aurais aimé que votre collègue le ministre du travail soit également présent, car cela aurait témoigné de l'attention portée par le Gouvernement à la question du reclassement.

Peut-être pourrions-nous, si la commission des affaires sociales était saisie du texte, avancer sur tous ces sujets et les traiter clairement dans la loi ?

Enfin, la question des caisses de retraite mériterait un examen approfondi par la commission des affaires sociales.

L'article 8 du projet de loi prévoit que les anciens avoués restent affiliés à la Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, la CAVOM, sauf s'ils rejoignent effectivement la profession d'avocat, auquel cas ils seront alors affiliés à la Caisse nationale des barreaux français, la CNBF. La commission des lois a adopté un amendement du rapporteur tendant à préciser les conditions dans lesquelles les caisses de retraite des avoués et des avocats assumeront leurs obligations à l'égard des anciens avoués. Dont acte !

Mais un autre problème n'a pas été pris en compte dans le texte : celui des conséquences de la réforme sur le régime de retraite surcomplémentaire des personnels d'avoués et d'avocats, actuellement géré par la Caisse de retraite du personnel des avocats et des avoués près les cours d'appel, la CREPA. Cette caisse a récemment rencontré des difficultés de financement et sa survie n'a pu être assurée que grâce à une augmentation importante des cotisations patronales et salariales, planifiée sur plusieurs années. Or ce plan de sauvegarde financier sera totalement déstabilisé par les licenciements consécutifs à l'entrée en vigueur de la réforme, qui va entraîner pour cet organisme un manque à percevoir, en termes de cotisations, de l'ordre de 17 millions d'euros. À cela s'ajoute le paiement des indemnités de fin de carrière dues au personnel des études d'avoués, estimées à 14 millions d'euros par la CREPA et non couvertes par la réforme. En bref, c'est l'avenir même de la CREPA, à court ou à moyen terme, qui se joue.

Il serait inconcevable de voter la loi sans s'être penché sur ces questions. La commission des affaires sociales pourrait certainement apporter un éclairage utile, surtout compte tenu de l'état des comptes sociaux de notre pays.

Ne vous méprenez pas, monsieur le rapporteur, mes chers collègues : je ne méconnais absolument pas l'important travail réalisé par la commission des lois pour améliorer le texte qui nous est présenté aujourd'hui.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. C'est pourtant l'impression que nous avons !

M. Jean-Pierre Godefroy. Je considère simplement que ce texte soulève des problématiques sociales spécifiques, notamment en matière de licenciements, d'aide à la reconversion ou de retraites, qui méritent un examen et un avis de la commission des affaires sociales. C'est pourquoi je vous demande de voter cette motion de renvoi à la commission.

Madame la ministre d'État, cette réforme était-elle réellement indispensable et urgente ? Croyez-vous qu'elle a été préparée sérieusement ? Pour ma part, j'en doute !

En cette période de crise économique, laquelle entraîne une augmentation permanente et dramatique du nombre des chômeurs, est-il judicieux que l'État décide unilatéralement de supprimer de fait 2 000 emplois ? Je n'en suis pas persuadé... (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

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

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale*. Je vous rappelle, mon cher collègue, que le présent projet de loi a été transmis au Sénat

le 6 octobre dernier. Dès lors, il eût été loisible à la commission des affaires sociales de demander d'en être saisie pour avis.

M. Jean-Pierre Godefroy. J'ai saisi son président !

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. La commission des affaires sociales n'a donc pas souhaité se saisir de ce texte !

Mon cher collègue, force est de constater que vous avez de très bonnes lectures, puisque vous avez largement cité le rapport de M. Gélard s'agissant des problèmes relatifs à l'indemnisation des avoués et des salariés ! Cela démontre que la commission des lois a envisagé toutes les difficultés résultant de la disparition de la profession d'avoué.

Vous avez évoqué le préjudice que cette suppression engendrerait. La commission des lois estime que celui-ci va au-delà du seul préjudice patrimonial ; elle a formulé des propositions sur ce sujet. Nous reviendrons sur ce point ultérieurement.

J'en viens à l'indemnisation et à la reconversion des salariés. La création de 190 emplois temps plein travaillé qui seront affectés aux greffes des juridictions interviendra à partir du 1^{er} juillet 2010. Ce sont en définitive 380 salariés qui seront ainsi recrutés par le ministère de la justice en année pleine.

Par ailleurs, les emplois de catégorie A reposeront sur des contrats, tandis que ceux de catégorie B ou C devraient entraîner des intégrations au sein de la fonction publique.

Madame la ministre d'État, aux termes de la nouvelle loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, les acquis de l'expérience peuvent être validés. Peut-être serait-il pertinent d'étudier ce sujet, afin de permettre à un certain nombre de salariés des offices d'avoués de valider les acquis de l'expérience. Cela faciliterait la titularisation d'un certain nombre de personnes.

Vous avez rappelé, monsieur Godefroy, le cas des commissaires-priseurs, dont le monopole a été supprimé en 2000 et pour lesquels l'indemnisation des personnels et des charges a été assurée. À ma connaissance, la commission des affaires sociales ne s'était pas saisie à l'époque de ce sujet.

Par ailleurs, un certain nombre de problèmes se posent effectivement entre caisses de retraite. La commission des lois a adopté des amendements supplémentaires, dans un souci d'équilibre, mais certaines des questions que vous avez soulevées sont de nature non pas législative, mais réglementaire. Il appartiendra donc au pouvoir réglementaire d'apporter les solutions adéquates, afin de permettre non seulement l'équilibre de la CAVOM et de la CNBF, mais aussi celui de la CREPA.

Monsieur Godefroy, nous avons apprécié votre examen approfondi des questions posées. Je pense que la commission y a répondu. La commission des affaires sociales n'ayant formulé aucune demande de saisine, le renvoi du présent texte ne semble donc pas indispensable.

Quelquefois, la commission des lois aimerait bien se saisir de problèmes traités par la commission des affaires sociales, mais elle garde une certaine réserve : la multiplication des saisines de commissions ne simplifierait pas la procédure.

Pour toutes ces raisons, la commission émet un avis défavorable sur la motion n° 19.

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

Mme Michèle Alliot-Marie, *ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés*. Le Gouvernement partage l'avis de la commission.

M. le président. Mes chers collègues, je vous rappelle que lors de l'examen d'une motion tendant au renvoi à la commission du texte en discussion, aucune explication de vote n'est admise.

Je mets aux voix la motion n° 19, tendant au renvoi à la commission.

(La motion n'est pas adoptée.)

M. le président. En conséquence, nous passons à la discussion des articles.

CHAPITRE I^{er}

Dispositions modifiant la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques

Article 1^{er}

(Non modifié)

- ① L'article 1^{er} de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques est ainsi modifié :
- ② 1° Le I est ainsi modifié :
- ③ a) Aux premier et deuxième alinéas, les mots : « et de conseil juridique » sont remplacés par les mots : « , d'avoué près les cours d'appel et de conseil juridique » ;
- ④ b) Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ⑤ « Sous réserve des dispositions prévues à l'article 26 de la loi n° du portant réforme de la représentation devant les cours d'appel, les avoués près les cours d'appel sont inscrits, à la date de leur première prestation de serment dans l'une ou l'autre des professions d'avoué et d'avocat, au tableau du barreau établi près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel est situé leur office et les sociétés d'avoués sont inscrites au barreau établi près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel est fixé leur siège. » ;
- ⑥ b bis) Le quatrième alinéa est complété par les mots : « dont la spécialisation en procédure d'appel » ;
- ⑦ c) Après le cinquième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « Les avoués en exercice depuis plus de quinze ans à la date d'entrée en vigueur du chapitre I^{er} de la loi n° du précitée bénéficient des dispositions prévues à l'alinéa précédent. » ;
- ⑨ 2° Le premier alinéa du III est ainsi rédigé :
- ⑩ « Par dérogation au deuxième alinéa de l'article 5, les avocats inscrits au barreau de l'un des tribunaux de grande instance de Paris, Bobigny, Créteil et Nanterre peuvent exercer les attributions antérieurement dévolues au ministère d'avoué près les tribunaux de grande instance auprès de chacune de ces juridictions. Ils peuvent exercer les attributions antérieurement dévolues au ministère d'avoué près les cours d'appel auprès de la cour d'appel de Paris quand ils ont postulé devant l'un des tribunaux de grande instance de Paris, Bobigny et Créteil et auprès de la cour d'appel de Versailles quand

ils ont postulé devant le tribunal de grande instance de Nanterre. »

M. le président. L'amendement n° 34 rectifié, présenté par M. Béteille, Mme Des Esgaulx et MM. Portelli et Lefèvre, est ainsi libellé :

Alinéa 6

Rédiger ainsi cet alinéa :

b *bis*) Le quatrième alinéa est complété par les mots : « obtenues dans les conditions fixées par l'article 21-1, dont une spécialisation en procédure d'appel, dont les anciens avoués devenus avocats bénéficient de plein droit » ;

La parole est à Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. Cet amendement est défendu, monsieur le président.

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

M. Patrice Gélard, *rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale*. La commission émet un avis favorable sur cet amendement, qui tend à préciser que, parmi les spécialisations dont peuvent faire état les avocats dans les conditions fixées par le Conseil national des barreaux, les anciens avoués bénéficient systématiquement de la spécialisation en procédure d'appel. Les avocats ont été généreux en satisfaisant la demande des avoués.

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

Mme Michèle Alliot-Marie, *ministre d'État*. La rédaction proposée permet d'éclairer le projet de loi. Le Gouvernement émet donc également un avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 34 rectifié.

(L'amendement est adopté à l'unanimité des présents.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

(Non modifié)

- ① L'article 2 de la même loi est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, les mots : « tribunaux de grande instance » sont remplacés par les mots : « cours d'appel » ;
- ③ 2° Au second alinéa, les mots : « chapitre V du présent titre » sont remplacés par les mots : « chapitre II de la loi n° du précitée ».

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 59, présenté par M. Gélard, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéa 2

Rédiger comme suit cet alinéa :

1° Au premier alinéa, après les mots : « de grande instance », sont insérés les mots : « et les offices d'avoués près les cours d'appel ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Dans un objectif de clarté rédactionnelle, cet amendement vise à maintenir dans la loi du 31 décembre 1971 la mention de la suppression des offices d'avoués près les tribunaux de grande instance.

M. le président. L'amendement n° 23, présenté par Mmes Mathon-Poinat, Borvo Cohen-Seat, Assassi et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du Parti de gauche, est ainsi libellé :

Alinéa 2

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Il désigne également, parmi les anciens avoués près la Cour devenus avocats, celui qui sera chargé de traiter de ces questions conjointement avec le bâtonnier désignée à cet effet.

La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat.

Mme Josiane Mathon-Poinat. Il paraît opportun d'associer un ancien président des compagnies des avoués de chaque cour, devenu avocat, à la mission dévolue aux délégués des bâtonniers des ressorts de cour d'appel pour traiter de toutes les questions intéressant la cour d'appel, relatives notamment à la communication électronique.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 23 ?

M. Patrice Gélard, rapporteur. Cet amendement tend à maintenir, après la disparition de la profession d'avoué, une représentation spécifique des anciens avoués pour le traitement des questions d'intérêt commun concernant la procédure d'appel. Ce maintien ne paraissant ni pertinent ni souhaitable, la commission émet un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 59 et 23 ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 59 de la commission.

Il émet en revanche un avis défavorable sur l'amendement n° 23, pour les mêmes raisons que celles que vient d'exposer M. le rapporteur.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 59.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 23 n'a plus d'objet.

Je mets aux voix l'article 2, modifié.

(L'article 2 est adopté.)

Article 3

(Non modifié)

- ① La première phrase du deuxième alinéa de l'article 5 de la même loi est ainsi rédigée :
- ② « Ils exercent exclusivement devant le tribunal de grande instance dans le ressort duquel ils ont établi leur résidence professionnelle et devant la cour d'appel dont ce tribunal dépend, les activités antérieurement dévolues au ministère obligatoire des avoués près les tribunaux de grande instance et les cours d'appel. » – *(Adopté.)*

Article 4

(Non modifié)

Au second alinéa de l'article 8 de la même loi, après les mots : « chaque tribunal », sont insérés les mots : « et de la cour d'appel dont chacun d'eux dépend, ». – *(Adopté.)*

Article 5

(Non modifié)

À l'article 10 de la même loi, après le mot : « postulation », sont insérés les mots : « devant le tribunal de grande instance ». – *(Adopté.)*

Article 6

(Non modifié)

- ① L'article 18 de la même loi est ainsi modifié :
- ② 1° Après les mots : « l'informatique, », sont insérés les mots : « la communication électronique, » ;
- ③ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Les bâtonniers des barreaux d'une même cour d'appel soumettent à la délibération du conseil de l'ordre qu'ils président les questions mentionnées au dernier alinéa de l'article 21. » – *(Adopté.)*

Article 7

- ① L'article 21 de la même loi est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « L'ensemble des bâtonniers des barreaux du ressort de chaque cour d'appel désigne tous les deux ans celui d'entre eux chargé, ès qualité de bâtonnier en exercice, de les représenter pour traiter de toute question d'intérêt commun relative à la procédure d'appel. » – *(Adopté.)*

Article 8

- ① L'article 43 de la même loi est complété par trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « La caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales et la caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires au titre du régime de base, du régime complémentaire et du régime invalidité-décès restent tenues aux obligations dont elles sont redevables en ce qui concerne les personnes exerçant à la date d'entrée en vigueur du chapitre I^{er} de la loi n° du portant réforme de la représentation devant les cours d'appel ou ayant exercé avant cette date la profession d'avoué près les cours d'appel, leurs conjoints collaborateurs ainsi que leurs ayants droit.
- ③ « Le temps passé dans l'une et l'autre professions d'avocat et d'avoué est pris en compte pour l'application des règles relatives à la liquidation des retraites, chacune des caisses intéressées assurant le versement des pensions au prorata de la durée d'exercice des personnes considérées dans chaque profession.
- ④ « Les transferts financiers résultant de l'opération sont fixés par convention entre les caisses intéressées et, à défaut, par décret. Ils prennent en compte les réserves de chacune des caisses intéressées et sont définis au prorata des effectifs d'avoués faisant partie de la profession d'avocat. »

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 33, présenté par M. Pillet, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Les règles relatives à la liquidation des retraites sont appliquées, dans chaque régime, en retenant le total du temps passé dans l'une et l'autre professions d'avoué et d'avocat et en rapportant le montant de la pension ainsi obtenu à la durée d'affiliation.

II. – Alinéa 4, seconde phrase remplacer les mots : les réserves de chacune des caisses intéressées et sont définis au prorata des effectifs d'avoués par les mots : les perspectives financières de chacun des régimes et la proportion d'anciens avoués

La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. En premier lieu, cet amendement vise à éviter toute ambiguïté dans le calcul des pensions de retraite dues aux anciens avoués devenus avocats, compte tenu de la clause de stage de quinze ans existant dans le régime géré par la CNBF. Si cette clause était appliquée aux avoués devenus avocats, la plupart d'entre eux n'auraient droit, au titre de la période d'exercice de la profession d'avocat, qu'à une pension largement minorée.

En second lieu, cet amendement tend à donner un peu de souplesse au dispositif. En effet, si la soulte est calculée tel que prévu, des distorsions financières risquent d'apparaître. Il est donc préférable, à mon sens, de laisser les caisses négocier. Enfin, le calcul de la soulte doit se faire sur la base non pas des réserves constituées, mais des projections financières des régimes.

M. le président. L'amendement n° 40 rectifié, présenté par M. Vial et Mmes Des Esgaulx et Descamps, est ainsi libellé :

Alinéa 4, seconde phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

Pour chacune des caisses intéressées, ils sont calculés en fonction du nombre des points attribués aux avoués et anciens avoués, ainsi qu'à leurs ayants-droit et conjoints collaborateurs, déduction faite du prorata des réserves qui leur sont affectables.

La parole est à M. Jean-Pierre Vial.

M. Jean-Pierre Vial. Cet amendement vise à clarifier la rédaction adoptée par la commission des lois en ce qui concerne les conditions selon lesquelles les caisses de retraite des avoués et des avocats assumeront leurs obligations à l'égard des anciens avoués.

Dans un système de retraite par répartition, les actifs supportent la charge des pensions versées aux retraités et à leurs ayants droit, c'est-à-dire, dans la majorité des cas, le conjoint survivant.

Le mode de calcul des transferts résultant du texte de la commission des lois pourrait avoir pour effet de faire supporter aux officiers ministériels adhérents de la CAVOM et de la CNAVPL, et tout particulièrement aux huissiers de justice, dont les effectifs sont les plus nombreux, le financement de la retraite des avoués, alors même qu'ils ne sont en rien concernés par la réforme de la postulation devant les cours d'appel.

De plus, l'importance des réserves constituées par la CAVOM vient tempérer l'application du principe de répartition dans le calcul des transferts entre les trois caisses concernées.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. L'amendement n° 33, qui vise à préciser les règles de calcul des pensions de retraite dues aux anciens avoués devenus avocats en leur évitant de perdre le bénéfice d'années de cotisation, compte tenu du fonctionnement de la Caisse nationale des barreaux français, a retenu toute l'attention de la commission des lois.

Cet amendement tend par ailleurs à préciser la rédaction du dispositif relatif aux transferts financiers entre la caisse des officiers ministériels, la CAVOM, et celle des avocats, la CNBF, en laissant à celles-ci une plus grande marge de négociation. Il serait fait référence aux perspectives financières des régimes et à la proportion d'anciens avoués. Ce dispositif paraît parfaitement pertinent. C'est la raison pour laquelle la commission émet un avis favorable.

L'amendement n° 40 rectifié vise à préciser les règles relatives aux transferts financiers qui devront intervenir entre la CAVOM et la CNBF. Son adoption permettrait la prise en compte des points de retraite attribués aux avoués et anciens avoués et des réserves affectables au prorata de ces droits constitués. Ce faisant, elle risquerait de figer ce qui doit relever de la négociation entre les caisses.

Le dispositif de l'amendement n° 33 paraissant plus satisfaisant, la commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 40 rectifié.

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

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Le Gouvernement émet un avis favorable sur l'amendement n° 33, qui tend à clarifier la rédaction de l'article 8.

L'amendement n° 40 rectifié est contradictoire avec le précédent. Il me semble important de rappeler que la voie privilégiée, pour la détermination de la soulte, a été celle de la convention entre les caisses. Ce principe doit selon moi être conservé. Par ailleurs, l'approche proposée pour la détermination du montant n'est pas cohérente avec les règles habituellement retenues par les régimes pour les calculs de soulte en cas de transfert de population. Elle est fondée sur une vision rétrospective, alors que les méthodes actuarielles aujourd'hui retenues privilégient, au contraire, une approche prospective des équilibres financiers des régimes concernés.

Par cohérence avec mon avis favorable sur l'amendement n° 33, je demanderai donc aux auteurs de l'amendement n° 40 rectifié de bien vouloir le retirer.

M. le président. Monsieur Vial, l'amendement n° 40 rectifié est-il maintenu ?

M. Jean-Pierre Vial. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 40 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 33.

(L'amendement est adopté à l'unanimité des présents.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 8, modifié.

(L'article 8 est adopté.)

Article 9

- ① L'article 46 de la même loi est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 46.* – Les rapports entre les avocats et leur personnel sont régis par la convention collective nationale du personnel des cabinets d'avocats et ses avenants, quel que soit le mode d'exercice de la profession d'avocat.
- ③ « Toutefois, jusqu'à la conclusion d'une nouvelle convention collective de travail et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2011, les rapports entre les anciens avoués près les cours d'appel devenus avocats et leur personnel demeurent réglés par la convention collective et ses avenants qui leur étaient applicables avant la date d'entrée en vigueur du chapitre I^{er} de la loi n° du portant réforme de la représentation devant les cours d'appel, y compris pour les contrats de travail conclus après cette date.
- ④ « Pendant cette période, en cas soit de regroupement d'avocats et d'anciens avoués au sein d'une association ou d'une société, soit de fusion de sociétés ou d'associations, le personnel salarié bénéficie de la convention collective qui lui était applicable avant la date d'entrée en vigueur du chapitre précité ou, à défaut, de la convention collective nationale du personnel des cabinets d'avocats et ses avenants.
- ⑤ « À défaut de conclusion d'une nouvelle convention collective de travail à l'expiration du délai prévu au deuxième alinéa, les rapports entre les anciens avoués près les cours d'appel devenus avocats, les avocats déjà en exercice et leur personnel sont régis par la convention collective nationale du personnel des cabinets d'avocats et ses avenants. Les salariés conservent, dans leur intégralité, les avantages individuels qu'ils ont acquis en application de leur ancienne convention collective nationale. »

M. le président. L'amendement n° 32, présenté par M. Pillet, est ainsi libellé :

Alinéa 5, première phrase supprimer les mots : , les avocats déjà en exercice

La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. Cette disposition participe d'une démarche très pragmatique.

Tout d'abord, la référence en question figure déjà au premier alinéa de l'article et n'a pas à être répétée. En outre, on peut craindre un effet contre-productif puisque, à l'évidence, les avocats hésiteront à embaucher les personnels des anciens offices d'avoués si ces derniers conservent les avantages individuels acquis en vertu de la convention applicable aux salariés d'avoués.

Cet amendement, je le répète, n'est donc inspiré que par un souci de pragmatisme.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. J'irai dans le même sens que l'auteur de cet amendement : il faut souligner que le maintien de la convention collective aurait des effets pervers, qui pourraient nuire au recrutement des salariés d'avoués par les avocats, en obligeant par exemple ces derniers à acquitter une prime d'ancienneté plus élevée.

La commission émet donc un avis favorable.

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

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Pour les mêmes raisons que M. le rapporteur, j'émetts également un avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 32.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 9, modifié.

(L'article 9 est adopté.)

Article 10

- ① L'article 46-1 de la même loi est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 46-1.* – Le personnel salarié non avocat de la nouvelle profession d'avocat relève de la caisse de retraite du personnel des avocats et conserve le bénéfice de ses cotisations. »

M. le président. L'amendement n° 31, présenté par M. Pillet, est ainsi libellé :

Alinéa 2 remplacer les mots : et conserve le bénéfice de ses cotisations
par la phrase :

. Les prestations sont calculées en tenant compte, le cas échéant, des périodes d'affiliation en qualité de salariés d'avoués.

La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. Il s'agit d'un amendement de clarification, monsieur le président.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. Cet amendement de clarification tend à préciser que les salariés des avocats percevront une pension de retraite tenant compte de leurs années d'affiliation en tant que salariés d'avoués.

Cette précision paraît utile afin de garantir que les salariés d'avoués conserveront le bénéfice de leurs cotisations. La commission émet donc un avis favorable, une fois encore !

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

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. L'amendement vise à renforcer les garanties offertes aux salariés, ce qui est tout à fait positif. Le Gouvernement émet un avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 31.

(L'amendement est adopté à l'unanimité des présents.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 10, modifié.

(L'article 10 est adopté.)

Article 11

(Non modifié)

- ① Le 7° de l'article 53 de la même loi est ainsi rétabli :
- ② « 7° Les conditions d'application du dernier alinéa de l'article 21. » – *(Adopté.)*

Article 12

- ① Au premier alinéa de l'article 4 et à l'article 56 de la même loi, les mots : « et les avoués près les cours d'appel » et les mots : « , les avoués près les cours d'appel » sont respectivement supprimés.
- ② À l'article 56 de la même loi, après les mots :

« commissaires-priseurs » est inséré le mot : « judiciaires ». – (*Adopté.*)

CHAPITRE II

Dispositions relatives à l'indemnisation des avoués près les cours d'appel

M. le président. L'amendement n° 60, présenté par M. Gélard, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Compléter l'intitulé de cette division par les mots : et de leurs salariés

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Le présent amendement a pour objet de modifier l'intitulé de cette division, afin de viser, pour bien montrer la préoccupation qui a été la nôtre, les salariés des avoués près les cours d'appel.

En effet, il s'agit ici non pas seulement de l'indemnisation des avoués, mais aussi de celle de leurs salariés.

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

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. On peut considérer que les indemnités étant en principe à la charge de l'employeur, leur financement par le fonds constitue également une forme d'indemnisation.

Le Gouvernement émet donc un avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 60.

(*L'amendement est adopté à l'unanimité des présents.*)

M. le président. En conséquence, l'intitulé du chapitre II est ainsi modifié.

Article 13

- ① I. – Les avoués près les cours d'appel en exercice à la date de la publication de la présente loi ont droit à une indemnité fixée par le juge de l'expropriation dans les conditions définies par les articles L. 13-1 à L. 13-25 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.
- ② Le juge détermine l'indemnité allouée aux avoués exerçant au sein d'une société dont ils détiennent des parts en industrie afin d'assurer, en tenant compte de leur âge, la réparation du préjudice qu'ils subissent du fait de la présente loi.
- ③ L'indemnité est versée par le fonds d'indemnisation visé à l'article 19.
- ④ II. – Les gains et rémunérations, au sens de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, versés au cours d'un mois civil par les avoués près les cours d'appel qui exercent à compter de l'entrée en vigueur du chapitre I^{er} la profession d'avocat, d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, de notaire, de commissaire-priseur judiciaire, de greffier de tribunal de commerce, d'huissier de justice, d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire, aux salariés justifiant, au plus tard le 1^{er} janvier 2010, d'un contrat de travail d'une durée de douze mois minimum auprès d'un avoué, sont exonérés des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des allocations familiales et des accidents du travail, dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du salaire minimum de croissance majoré de 50 %.
- ⑤ Cette exonération prend fin le 31 décembre 2014 et ne peut être appliquée aux gains et rémunérations d'un salarié pendant plus de vingt-quatre mois.

⑥ III. – Les pertes de recettes résultant pour les organismes de sécurité sociale de l'application du paragraphe précédent sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

⑦ IV. – Les plus-values réalisées dans le cadre du versement de l'indemnité mentionnée au I sont exonérées de toute imposition.

⑧ V. – Les pertes de recettes résultant pour l'État de l'application du IV sont compensées, à due concurrence, par une augmentation des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard, sur l'article.

M. Jacques Mézard. L'article 13 est l'un des dispositifs clefs de ce projet de loi visant à la suppression de la profession d'avoué.

L'évolution du texte est tout à fait symptomatique. Je rappelle que le projet de loi initial prévoyait une indemnisation à 66 % de la valeur de l'office. Mme la ministre d'État a bien voulu nous préciser, cette après-midi, qu'elle avait considéré elle-même qu'une telle proposition était tout à fait insuffisante et qu'elle ne s'en expliquait pas l'origine. Devant l'Assemblée nationale, grâce à l'adoption d'un amendement qu'elle avait déposé, l'indemnisation a donc été fixée à 100 % de la valeur de l'office.

Toutefois, nous estimons tous, de manière très claire, qu'une telle réparation n'est pas encore complète et qu'il est absolument nécessaire d'aller plus loin. C'est pourquoi la commission propose de confier au juge de l'expropriation le soin de fixer le montant de l'indemnité, dans les conditions définies par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'objectif manifeste de cette proposition étant d'orienter la discussion avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement vers une indemnisation plus conforme à l'équité.

Nous examinerons tout à l'heure un amendement du Gouvernement tendant à revenir à une indemnité correspondant à 100 % de la valeur de l'office, qui n'est pas équitable selon nous. Pour notre part, nous avons déposé un amendement qui vise à récapituler les conditions d'une indemnisation complète de la perte subie par les avoués.

En effet, je le répète, la disposition qui nous est soumise nous semble injuste, car elle ne place pas les avoués, en particulier les plus jeunes d'entre eux, dans des conditions équitables pour commencer une nouvelle carrière à la suite de la fusion avec les avocats : il leur faudra repartir de zéro. À l'évidence, ces professionnels se trouveront dans une situation extrêmement difficile. Nous devons donc parvenir à une solution qui soit plus juste que l'indemnisation à hauteur de 100 % de la valeur de l'office prévue sans présenter certains des inconvénients découlant du choix de s'en remettre à la juridiction de l'expropriation, en matière tant de délais que de recours. Bien sûr, nous avons soutenu cette position de la commission, mais nous estimons qu'il faudra *in fine* trouver une solution plus rapide et permettant une indemnisation plus complète.

À cet égard, nous considérons que les propositions formulées par le Gouvernement sont tout à fait insuffisantes.

M. le président. Je suis saisi de sept amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 50 rectifié, présenté par MM. Mézard et Collin, Mme Escoffier et MM. Alfonsi, Fortassin et Plancade, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

I. – Les avoués près les cours d'appel en exercice à la date de publication de la présente loi sont indemnisés de la perte du droit qui leur est reconnu par l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 de présenter un successeur à l'agrément du garde des sceaux, ministre de la justice. Ils ont droit à ce titre à une indemnité égale à la valeur totale de leur office, majorée d'une indemnité de réemploi égale à 20 % de cette valeur.

1° La valeur totale d'un office est calculée :

– En prenant pour base la moyenne entre la recette nette moyenne des cinq derniers exercices comptables dont les résultats sont connus de l'administration fiscale à la date de la publication de la présente loi et trois fois le solde moyen d'exploitation des mêmes exercices ;

– En ajoutant à ce résultat la valeur nette des immobilisations corporelles, autres que les immeubles, inscrites au bilan du dernier exercice clos à la date de publication de la présente loi.

La recette nette est égale à la recette encaissée par l'office, retenue pour le calcul de l'imposition des bénéficiaires, diminuée des débours payés pour le compte des clients et des honoraires rétrocedés.

Le solde d'exploitation est égal aux recettes totales retenues pour le calcul de l'imposition des bénéficiaires, augmentées des frais financiers et des pertes diverses et diminuées du montant des produits financiers, des gains divers et de l'ensemble des dépenses nécessitées pour l'exercice de la profession, telles que retenues pour le calcul de l'imposition des bénéficiaires en application des articles 93 et 93 A du code général des impôts.

Les données utilisées sont celles qui figurent sur la déclaration fiscale annuelle et dans la comptabilité de l'office.

Nonobstant les dispositions ci-dessus, la valeur totale de l'office peut être calculée à la demande du titulaire du droit de présentation selon la méthode dite du deminet, retenue par la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques pour l'indemnisation des avoués de première instance.

2° Le montant de l'indemnité, rapporté le cas échéant à la participation de l'avoué au capital social de la société au sein de laquelle il exerce, ne peut être inférieur au montant du prix, majoré des droits, acquitté pour l'acquisition de l'office ou de parts de la société titulaire de l'office, tel qu'il résulte du dernier traité approuvé par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice.

II. – Ils ont droit à une indemnisation couvrant :

– le préjudice de carrière, évalué selon la méthode de calcul de la perte de revenus capitalisés, adopté par les juridictions du fond tendant à capitaliser la perte de revenus, en prenant en compte la réalité probable de l'activité future. Un décret en Conseil d'État précise, compte tenu de l'âge des titulaires d'office, les modalités d'application du présent alinéa ;

– le préjudice économique lié à la suppression de leur office, calculé, sous le contrôle de la commission nationale prévue à l'article 16, en prenant en compte les frais réels de toute nature engagés par les avoués près les cours d'appel pour liquider leur office.

L'ensemble des indemnisations accordées au titre du préjudice économique n'est soumise à aucune imposition ni charge sociale.

III. – Les pertes de recettes résultant pour l'État des I et II ci-dessus sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

IV. – Les pertes de recettes résultant pour les organismes de sécurité sociale des I et II ci-dessus sont compensées, à due concurrence, par la création d'une contribution additionnelle à la contribution visée à l'article L. 137-7-1 du code de la sécurité sociale.

La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Cet amendement a pour objet de pallier les inconvénients de l'idée tout à fait intéressante de la commission, qui propose de recourir à la juridiction de l'expropriation, en évitant certains écueils qui pourraient découler de l'utilisation de cette procédure. S'il était adopté, cela permettrait une indemnisation équitable par l'intégration dans le calcul de l'indemnité de l'ensemble des éléments du préjudice subi par les avoués.

Ainsi, ces derniers percevraient un dédommagement égal à la valeur totale de leur office majorée d'une indemnité de réemploi égale à 20 % de celle-ci – nous restons là dans le cadre habituel en matière d'expropriation –, mais en prenant pour base, dans le calcul de cette valeur totale, la moyenne entre la recette nette moyenne des cinq derniers exercices comptables et trois fois le solde moyen d'exploitation des mêmes exercices. S'y ajouterait une indemnisation couvrant le préjudice de carrière, évalué selon la méthode de calcul de la perte de revenus capitalisés adoptée par les juridictions du fond, en prenant en compte la réalité probable de l'activité future.

En effet, il s'agit là d'un préjudice futur et certain : l'avoué qui perdra sa profession subira à l'évidence un préjudice de carrière, découlant des pertes de revenus consécutives à l'arrêt de son activité, ainsi qu'un préjudice économique lié à la suppression de l'office, calculé, sous le contrôle de la commission nationale prévue à l'article 16 du projet de loi, en prenant en compte les frais réels de toute nature engagés par les avoués près les cours d'appel pour liquider leur office.

Nous considérons que ces indemnités cumulées constitueraient une réparation juste et équitable, sans entraîner les inconvénients découlant de la procédure de l'expropriation en matière de délais, de recours, mais aussi, éventuellement, de différences de jurisprudence selon les juridictions de l'expropriation qui pourraient être saisies.

M. le président. L'amendement n° 52, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

I. – Les avoués près les cours d'appel en exercice à la date de publication de la présente loi ont droit à une indemnité fixée à 100 % de la valeur de leur office.

Cette valeur est calculée :

1° En prenant pour base la moyenne entre, d'une part, la recette nette moyenne des cinq derniers exercices comptables dont les résultats sont connus de l'administration fiscale à la date de la publication de la présente loi et, d'autre part, trois fois le solde moyen d'exploitation des mêmes exercices ;

2° Et en ajoutant à ce résultat la valeur nette des immobilisations corporelles, autres que les immeubles,

inscrites au bilan du dernier exercice clos à la date de publication de la présente loi.

La recette nette est égale à la recette encaissée par l'office, retenue pour le calcul de l'imposition des bénéficiaires, diminuée des débours payés pour le compte des clients et des honoraires rétrocedés.

Le solde d'exploitation est égal aux recettes totales retenues pour le calcul de l'imposition des bénéficiaires, augmentées des frais financiers et des pertes diverses et diminuées du montant des produits financiers, des gains divers et de l'ensemble des dépenses nécessitées pour l'exercice de la profession, telles que retenues pour le calcul de l'imposition des bénéficiaires en application des articles 93 et 93 A du code général des impôts.

Les données utilisées sont celles qui figurent sur la déclaration fiscale annuelle et dans la comptabilité de l'office.

II. – Toutefois, le montant de l'indemnité, rapporté le cas échéant à la participation de l'avoué au capital social de la société au sein de laquelle il exerce, ne peut être inférieur à la somme de l'apport personnel ayant financé l'acquisition de l'office ou des parts de la société et du capital restant dû, le cas échéant, au titre du prêt d'acquisition de l'office ou de parts de la société à la date du 1^{er} janvier 2010.

La parole est à Mme la ministre d'État.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Les dispositions de cet amendement ne s'inscrivent pas du tout dans la logique de celles qui viennent d'être présentées, car, ne nous les cachons pas, il s'agit là d'un de nos points de divergence.

Au travers de cet amendement, je propose en effet de rétablir le montant de l'indemnité due aux avoués à 100 % de la valeur de leur office.

Pourquoi ne pas confier cette indemnisation au juge de l'expropriation ?

Dans mon intervention liminaire, j'ai rappelé la position du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, qui considèrent que la suppression du droit de présentation ne constitue pas une privation de propriété. Si cette question est de nouveau posée devant ces juridictions, je ne pense pas que cette position changera.

Ensuite, d'un point de vue purement pragmatique, recourir au juge de l'expropriation signifie, pour les intéressés, des procédures d'indemnisation au moins deux fois plus longues qu'avec la commission prévue à l'article 16. En effet, on calcule que la commission nationale d'indemnisation mettrait à peu près six mois pour se prononcer, contre un an au minimum pour le juge, ce délai étant bien sûr encore plus long en cas d'appel. Puisque nous nous efforçons, depuis le début de cette discussion, d'envisager de façon très concrète et pragmatique les conséquences de chaque mesure pour les intéressés, adopter une telle disposition poserait véritablement problème !

En ce qui concerne la question de l'exonération des plus-values, j'ai rappelé qu'une disposition en ce sens figure dans le projet de loi de finances rectificative au profit des avoués partant à la retraite qui cèdent leur office. Aller plus loin serait risquer de méconnaître un autre grand principe de notre droit : l'égalité devant l'impôt.

Par ailleurs, le présent amendement vise à revenir sur un certain nombre de dispositifs d'exonération de charges sociales, puisque les employeurs peuvent déjà bénéficier

de la réduction dite « Fillon », qui s'applique de manière dégressive pour des rémunérations allant jusqu'à 1,6 fois le SMIC.

Enfin, l'exonération de charges sociales proposée porte également sur les cotisations accidents du travail et maladies professionnelles. Or, depuis 2008, ce n'est plus le cas pour l'ensemble des dispositifs d'exonération, puisque ces cotisations ont pour vocation de responsabiliser les employeurs.

Mesdames, messieurs les sénateurs, telles sont les raisons qui ont conduit le Gouvernement à déposer cet amendement. J'ai bien conscience que le point de vue que je défends sur la question de l'indemnisation des avoués est différent de celui d'un certain nombre d'entre vous et de M. le rapporteur.

M. le président. L'amendement n° 17, présenté par MM. Godefroy, Michel et Anziani, Mme Klès et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Alinéas 1 et 2

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

Les avoués près les cours d'appel en exercice à la date de la publication de la présente loi ont droit à une indemnité au titre de leur préjudice correspondant à la perte de leur droit de présentation, de leur préjudice de carrière, de leur préjudice économique et de leurs préjudices accessoires toutes causes confondues, fixée par le juge de l'expropriation dans les conditions définies par les articles L. 13-1 à L. 13-25 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La parole est à M. Jean-Pierre Godefroy.

M. Jean-Pierre Godefroy. Cet amendement, quasiment identique à l'amendement n° 50 rectifié, vise à préciser les différents préjudices qui doivent être pris en compte par le juge de l'expropriation pour déterminer le montant de l'indemnité accordée aux avoués.

Comme le souligne tout à fait justement M. Gérald dans son rapport, « la suppression des offices d'avoués et du monopole de la postulation en appel dont ils bénéficient constitue une atteinte à un droit patrimonial, relatif à l'outil de travail des avoués ». C'est pourquoi, se référant à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 12 juin 2003, la commission tend à prévoir le recours au juge de l'expropriation, afin que celui-ci détermine les indemnités dues aux avoués au titre de la perte de l'outil de travail et des préjudices matériels qui en résultent. Nous nous félicitons de cette décision, qui constitue un progrès indéniable par rapport au projet de loi initial, au texte issu des travaux de l'Assemblée nationale et à l'amendement que vous venez de présenter, madame la ministre d'État.

Néanmoins, la rédaction proposée par la commission des lois nous semble trop générale. Il nous paraîtrait donc utile de la préciser, afin qu'il soit clairement fait référence à la réparation du préjudice patrimonial correspondant à la perte du droit de présenter un successeur, du préjudice professionnel ou de carrière constitué par la perte de revenus à attendre de la réforme, d'autant plus important que les avoués n'ont pas de clientèle propre, du préjudice économique correspondant au coût de liquidation totale ou partielle de leur activité actuelle et de réinstallation dans une autre activité, puisqu'il est fort probable que les avoués ne

pourront pas conserver, dans le cadre de leur future activité d'avocat, des structures d'exercice identiques à celles dont ils disposent aujourd'hui.

L'adoption de cet amendement permettrait donc d'éviter toute difficulté d'interprétation de la loi lors de la saisine du juge de l'expropriation dans le cadre des demandes d'indemnisation.

Par ailleurs, ce dispositif s'appliquerait à l'ensemble des avoués, qu'ils exercent à titre individuel ou en société, qu'ils détiennent des parts en capital ou en industrie, ce qui rend superfétatoire le II du texte de la commission des lois.

M. le président. L'amendement n° 1 rectifié *bis*, présenté par MM. Dubois et Détraigne, Mmes Dini et N. Goulet, MM. Amoudry, Merceron, Borotra, J. Boyer, Deneux et Soulage et Mmes Payet et Morin-Desailly est ainsi libellé :

Alinéa 1

Après les mots : à une indemnité insérer les mots : au titre du préjudice correspondant à la perte du droit de présentation, du préjudice de carrière, du préjudice économique et des préjudices accessoires toutes causes confondues,

La parole est à M. Daniel Dubois.

M. Daniel Dubois. Par cet amendement, nous allons un peu plus loin que la commission des lois, en qualifiant plus précisément le préjudice. Il s'agit donc d'un amendement de clarification.

M. le président. L'amendement n° 45 rectifié, présenté par MM. Mézard et Collin, Mme Escoffier et MM. Alfonsi, Fortassin et Placade, est ainsi libellé :

Alinéa 1

Après les mots : à une indemnité insérer les mots : au titre de leur préjudice correspondant à la perte de leur droit de présentation, de leur préjudice de carrière, de leur préjudice économique et de leurs préjudices accessoires toutes causes confondues,

La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Cet amendement a pour objet de fixer le cadre dans lequel le juge de l'expropriation, s'il est décidé de recourir à cette procédure, fixera le montant de l'indemnité.

M. le président. L'amendement n° 5 rectifié, présenté par M. Détraigne, Mme Dini, M. Dubois, Mme N. Goulet, MM. Merceron, Amoudry, Borotra, J. Boyer, Deneux et Soulage et Mmes Morin-Desailly et Payet, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

Le juge de l'expropriation se prononce dans un délai de six mois suivant la décision de la commission prévue à l'article 16 statuant sur la demande d'indemnisation présentée en application du présent article.

La parole est à M. Yves Détraigne.

M. Yves Détraigne. Cet amendement tend à préciser que le juge de l'expropriation se prononcera dans un délai de six mois après que la commission prévue à l'article 16 aura statué sur la demande d'indemnisation.

Mme la ministre d'État a indiqué que le recours au juge de l'expropriation allongerait la procédure, surtout en cas d'appel. Il serait donc de bonne méthode de prévoir un tel délai.

M. le président. L'amendement n° 39 rectifié, présenté par M. Vial et Mmes Des Esgaulx et Descamps, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 3

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

Par dérogation aux règles de compétence territoriale, le juge de l'expropriation compétent est celui du tribunal de grande instance de Paris.

La parole est à M. Jean-Pierre Vial.

M. Jean-Pierre Vial. Pour assurer la rapidité et l'égalité de l'indemnisation, il convient que l'ensemble des dossiers soient traités par une même juridiction. Cet amendement tend à prévoir que ce soit le tribunal de grande instance de Paris. Un même juge de l'expropriation sera ainsi chargé de ce contentieux clairement identifié, portant potentiellement sur plusieurs centaines de dossiers posant des problèmes identiques.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. On ne peut imposer au juge de l'expropriation une liste de conditions telle que celle que prévoit l'amendement n° 50 rectifié, sauf à refondre entièrement les dispositions relatives à cette juridiction. En outre, je crains que cette liste ne soit pas exhaustive. Par conséquent, la commission demande le retrait de cet amendement.

En revanche, je partage l'analyse de M. Mézard. Il est important de souligner qu'il n'y a pas qu'un seul préjudice. Il n'est qu'à prendre l'exemple du jeune avoué ne détenant que des apports en industrie : le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale ne lui accorde aucune indemnisation ! Pendant deux ou trois ans, il serait en proie aux pires difficultés pour survivre,...

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Eh oui !

M. Patrice Gélard, rapporteur. ... alors que tout cadre licencié perçoit automatiquement une indemnité.

M. René Garrec. Oui !

M. Patrice Gélard, rapporteur. M. Mézard a donc raison de souligner qu'il y a toute une série de préjudices qui s'additionnent. Certains ont été mentionnés au cours de la discussion générale : ainsi, que deviendront les archives d'un avoué qui se retire ? Dans la mesure où il ne pourra les transmettre à quiconque, les conservera-t-il chez lui, dans son salon ? De nombreuses difficultés se posent, qu'il faut résoudre.

C'est la raison pour laquelle la commission a opté pour le recours au juge de l'expropriation. C'est lui qui étudiera les situations et qui déterminera les indemnités devant être versées.

Cela étant, madame la ministre d'État, dans un premier temps, nous avons envisagé une autre procédure, consistant à confier à la commission prévue à l'article 16 le soin de verser les indemnités. Allant dans le sens souhaité par M. Mézard, nous avons prévu que la commission pourrait moduler à concurrence de 20 % le montant de l'indemnisation à 100 %. Nous y avons finalement renoncé, parce que la discussion n'avancait pas, et choisi le recours au juge de l'expropriation.

D'autres solutions que celle qui a été retenue par la commission des lois étaient donc possibles. Pour l'instant, toutefois, nous en restons là. C'est la raison pour laquelle la commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 52.

L'amendement n° 17 tend à mentionner les préjudices pour la réparation desquels le juge de l'expropriation devra fixer une indemnité. La commission y est défavorable, pour les mêmes raisons que celles que j'ai exposées en émettant l'avis de la commission sur l'amendement n° 50 rectifié.

La commission émet en revanche un avis favorable sur l'amendement n° 1 rectifié *bis*, qui tend à préciser que le juge de l'expropriation fixera une indemnité au titre des différents préjudices subis par les avoués. La rédaction adoptée par la commission des lois vise en effet à permettre l'indemnisation la plus complète possible des avoués au titre du préjudice subi. Or l'un des principes généraux du droit de l'expropriation est que la réparation doit être intégrale et qu'elle est assurée par une indemnité principale et par des indemnités accessoires.

Cet amendement pourrait donc être adopté à des fins de précision, compte tenu de la situation spécifique des avoués. Je remercie les auteurs de cet amendement de l'avoir rectifié pour tenir compte de l'avis de la commission.

J'ajoute que les problèmes qu'il nous faut résoudre sont complexes et difficiles. En particulier, nous demandons au Gouvernement de faire des efforts sur la question de l'indemnisation des avoués et de leurs salariés, qui constitue notre seul point de désaccord avec lui.

L'amendement n° 45 rectifié est très proche, dans l'esprit, de l'amendement n° 1 rectifié *bis*, dont la rédaction est cependant meilleure. Par conséquent, la commission en demande le retrait.

L'amendement n° 5 rectifié vise à mettre en place une procédure parallèle à l'intervention du juge de l'expropriation. La commission des lois a opté pour un recours au seul juge de l'expropriation pour la fixation du montant de l'indemnité, tous préjudices confondus, accordée aux avoués. Il ne paraît donc pas utile de maintenir un dispositif parallèle. C'est pourquoi la commission demande le retrait de cet amendement ; à défaut, elle émettra un avis défavorable.

Enfin, l'amendement n° 39 rectifié est tout à fait intéressant et répond dans une certaine mesure à une crainte exprimée tout à l'heure par Mme la ministre d'État : si le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de Paris est seul compétent en matière d'indemnisation des avoués, cela garantira une unité de jurisprudence, et vraisemblablement des délais raisonnables.

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

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. La position du Gouvernement se fondant sur un présupposé différent, je ne peux qu'émettre un avis défavorable sur les amendements autres que le sien.

Je voudrais apporter une information sur les apports en industrie. Au cours des trois dernières années, dix dossiers ont été déposés : cinq concernaient des apports exclusivement en capital, cinq comportaient aussi des apports en industrie très minoritaires, qui ont été rapidement convertis en capitaux.

Par ailleurs, je voudrais souligner que l'adoption de l'amendement n° 39 rectifié soulèverait une difficulté. Certes, dans l'hypothèse où l'on opérerait pour le recours

au juge de l'expropriation, l'unité de jurisprudence ne pourrait être garantie que si un seul tribunal est compétent. Toutefois, je voudrais attirer l'attention sur le fait que le tribunal de grande instance de Paris est l'un des plus surchargés de France. En lui confiant de surcroît l'ensemble du contentieux de l'indemnisation des avoués, on risquerait qu'il soit débordé et que les délais de procédure s'en trouvent allongés.

Je persiste à penser qu'il vaut mieux s'en remettre à la commission prévue à l'article 16 et que le régime d'indemnisation qui a été défini à l'Assemblée nationale est satisfaisant. Nous pouvons trouver des solutions spécifiques au problème des archives, relevant davantage de l'organisation que de l'indemnisation.

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

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. L'article 13 tient une place centrale dans le projet de loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel.

Madame la ministre d'État, pourquoi, en fin de compte, avons-nous choisi la procédure de l'expropriation, dont nous voyons les inconvénients, notamment sa lenteur, alors que, incontestablement, le recours à une commission *ad hoc* paraît tout à fait adapté, à l'instar de ce qui a été institué dans des situations comparables, en particulier lors de la suppression du monopole des commissaires-priseurs ?

Ce qui nous sépare, c'est que vous envisagez une indemnisation à 100 % pour le seul préjudice causé par la perte du droit de présentation, alors que nous vous avons longuement expliqué qu'il convenait de prendre également en compte le préjudice de carrière, le cas échéant, ainsi que le préjudice économique et les préjudices accessoires, qui ont été objectivement reconnus.

La commission que vous souhaitez mettre en place devrait avoir la possibilité de moduler l'indemnisation en fonction de l'ampleur du préjudice. Pour l'avoué qui part à la retraite, le préjudice de carrière est nul, et le préjudice économique, s'il existe, minime. En revanche, l'avoué débutant ou en milieu de carrière deviendra avocat, certes, mais un avocat sans clients ; il devra, du jour au lendemain, recommencer une carrière de zéro. Je rappelle que le préjudice de carrière a toujours été indemnisé.

C'est l'unique point qui nous différencie, madame la ministre d'État. Nous avons opté, pour notre part, pour l'intervention du juge de l'expropriation, car il est certain qu'il tiendra compte de toutes les causes de préjudice, comme le souhaitent les auteurs des amendements n°s 1 rectifié *bis* et 45 rectifié.

Nous pourrions être d'accord sur le principe de la commission que vous envisagez de créer, à condition qu'elle ne se limite pas à l'indemnisation de la perte du droit de présentation. La position de la commission des lois à cet égard est claire et ferme. Les amendements qui vont dans ce sens sont cohérents.

Votre amendement n° 50 rectifié, monsieur Mézard, pourrait s'inscrire dans la démarche de modulation de la commission des lois, puisque vous proposez une majoration de l'indemnité à hauteur de 20 % de la valeur de l'office. Cependant, à trop vouloir préciser, nous risquerions d'omettre certains éléments.

En tout état de cause, la navette permettra d'approfondir la réflexion.

Je reconnais, madame la ministre d'État, qu'en portant l'indemnisation à 100 %, vous avez amélioré le texte initial, qui était compliqué, totalement insuffisant et susceptible d'être frappé d'inconstitutionnalité. Cette mesure représente un progrès considérable. Son financement par une « taxe de postulation », si je puis dire, perçue sur une certaine période, permettrait une indemnisation convenable des avoués. Nous ferions œuvre de justice en adoptant un tel dispositif, sans compter que nous serions insoupçonnables devant la Cour européenne des droits de l'homme. Au vu de son arrêt Lallement du 12 juin 2003 et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit de propriété, il y aurait un risque à ne pas indemniser correctement des professionnels qui ne sont pour rien dans cette réforme.

Telle est la synthèse de la position que la commission a adoptée à la suite d'un travail très approfondi, vous en conviendrez, monsieur Godefroy.

MM. René Garrec et Jean-Pierre Vial. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Alain Anziani, pour explication de vote sur l'amendement n° 50 rectifié.

M. Alain Anziani. Nous sommes en présence de deux logiques différentes.

Celle de la chancellerie consiste à en revenir au texte de l'Assemblée nationale : un « forfait administratif » serait attribué par une commission. Cette solution présente certes des avantages, mais aussi des inconvénients.

Une autre logique, suivie par la commission, est celle de la personnalisation judiciaire. Elle présente le grand avantage de permettre la prise en compte des préjudices précis subis par chaque avoué. C'est une appréciation sur mesure du préjudice, la seule qui puisse nous convaincre.

À cette seconde logique du « sur mesure », Mme la ministre d'État oppose trois arguments.

Premièrement, ce ne serait pas une logique juridique. Nous pensons le contraire. À cet égard, M. Gélard, dans son rapport, cite notamment l'arrêt Lallement de la Cour européenne des droits de l'homme, portant sur l'indemnisation de la perte de l'outil : que celui-ci soit agricole ou non, c'est un outil de travail, dont la perte représente un préjudice patrimonial, qu'il convient de réparer intégralement. Nous sommes donc bien dans une logique juridique.

Deuxièmement, la position de la commission ne serait pas réaliste. Or quoi de plus réaliste que de s'en remettre, pour apprécier chaque préjudice, au juge de l'expropriation, déjà expérimenté en une telle matière ?

Troisièmement, la proposition de la commission des lois ne serait pas pragmatique, car la procédure envisagée durerait trop longtemps. Pourquoi ne pas accorder des provisions, comme cela a d'ailleurs été suggéré ? Cela permettrait de répondre à l'urgence, sans porter atteinte à l'équité de l'indemnisation. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

M. le président. Monsieur Mézard, l'amendement n° 50 rectifié est-il maintenu ?

M. Jacques Mézard. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 50 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 52.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 17.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je constate que cet amendement a été repoussé à l'unanimité des présents.

Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié bis.

(L'amendement est adopté à l'unanimité des présents.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 45 rectifié n'a plus d'objet.

Monsieur Détraigne, l'amendement n° 5 rectifié est-il maintenu ?

M. Yves Détraigne. Non, monsieur le président, je le retire.

M. le président. L'amendement n° 5 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 39 rectifié.

(L'amendement est adopté à l'unanimité des présents.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 13, modifié.

(L'article 13 est adopté.)

Articles additionnels après l'article 13

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 27 rectifié, présenté par MM. Fouché, P. Blanc, Chatillon, Bernard-Reymond, Houpert, Lefèvre et Beaumont, est ainsi libellé :

Après l'article 13, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Les avoués près les cours d'appel en exercice à la date de publication de la présente loi ont droit à une indemnité destinée à compenser le préjudice de carrière résultant de la perte de leur outil de travail.

Cette indemnité est calculée :

1° En prenant pour base la différence entre la moyenne des revenus annuels imposables du bénéficiaire sur les trois derniers exercices comptables dont les résultats sont connus de l'administration fiscale à la date de publication de la présente loi et la somme de 73 000 €, correspondant au revenu annuel imposable moyen des avocats ;

2° En multipliant ce résultat par :

– 1 pour les bénéficiaires ayant plus de 65 ans au jour de la publication de la présente loi ;

– 2 pour les bénéficiaires ayant entre 60 et 64 ans au jour de la publication de la présente loi ;

– 3 pour les bénéficiaires ayant entre 55 et 59 ans au jour de la publication de la présente loi ;

– 4 pour les bénéficiaires ayant entre 50 et 54 ans au jour de la publication de la présente loi ;

– 5 pour les bénéficiaires ayant entre 45 et 49 ans au jour de la publication de la présente loi ;

– 6 pour les bénéficiaires ayant entre 40 et 44 ans au jour de la publication de la présente loi ;

– 7 pour les bénéficiaires ayant entre 35 et 39 ans, au jour de la publication de la présente loi ;

– 8 pour les bénéficiaires ayant entre 30 et 34 ans, au jour de la publication de la présente loi ;

– 9 pour les bénéficiaires ayant entre 25 et 29 ans, au jour de la publication de la présente loi ;

– 10 pour les bénéficiaires ayant moins de 25 ans, au jour de la publication de la présente loi.

II. – La perte de recettes résultant pour l'État du I ci-dessus est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 28 rectifié, présenté par MM. Fouché, Beaumont, P. Blanc, Chatillon, Houpert, Bernard-Reymond et Lefèvre, est ainsi libellé :

Après l'article 13, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Les avoués près les cours d'appel en exercice à la date de publication de la présente loi ont droit en outre à une indemnité destinée à compenser le préjudice de carrière résultant de la perte de leur outil de travail. Cette indemnité est égale à 10 % de la valeur de l'office mentionnée au premier alinéa de l'article 13 pour chaque année séparant, à la date de publication de la présente loi, le bénéficiaire de l'âge de soixante-cinq ans.

II. – La perte de recettes résultant pour l'État du I ci-dessus est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 29 rectifié, présenté par MM. Fouché, Beaumont, Bernard-Reymond, Chatillon, Houpert, Lefèvre et P. Blanc, est ainsi libellé :

Après l'article 13, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – L'indemnité prévue au titre de la perte du droit de présentation est majorée d'une indemnité de remplacement égale à 20 % de la valeur de l'office déterminée selon les modalités fixées au I de l'article 13.

II. – La perte de recettes résultant pour l'État du I ci-dessus est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 49 rectifié, présenté par MM. Mézard et Collin, Mme Escoffier et MM. Alfonsi, Fortassin et Plancade, est ainsi libellé :

Après l'article 13, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – L'indemnité perçue conformément à l'article 13 est soumise au régime d'imposition des plus-values ou moins-values professionnelles à long terme quelle que soit la durée de détention de l'office.

II. – Faut pour l'ancien avoué d'exercer la profession d'avocat ou l'une des activités prévues à l'article 21 de la présente loi, les plus-values soumises au régime des articles 39 *duodecies* à 39 *quindecies* du code général des impôts constatées lors de la perception de l'indemnité de l'article 13, entrent dans le champ d'application, selon le cas, soit de l'article 151 *septies* A du même code en cas de départ en retraite, soit de l'article 238 *quindecies* du même code et ce quelle que soit la date à laquelle a été entreprise la nouvelle activité.

III. – En cas de poursuite de l'activité d'avocat ou de l'une des activités prévues à l'article 21, les plus-values nettes soumises au régime des articles 39 *duodecies* à 39 *quindecies* font l'objet d'un report d'imposition jusqu'à la date de la cessation de l'activité entreprise.

Par dérogation à l'article 39 *quindecies*, en cas de moins-value, celle-ci sera déductible des résultats de l'exercice en l'absence de poursuite de l'activité d'avocat ou de l'une des activités prévues à l'article 21.

IV. – Les associés des sociétés civiles professionnelles ou les sociétés d'exercice libéral, décidant de continuer l'exercice sous forme de société d'avocats, seront soumis aux dispositions suivantes :

– les reports d'imposition des plus-values d'apport prévues sous les articles 93-2 et 151 *octies* du même code, continueront de s'appliquer ;

– les plus-values nettes constatées en cas de perception de l'indemnité font l'objet d'un report d'imposition jusqu'à la date de cessation de l'associé ou des associés exerçant au sein de la structure.

V. – La déclaration de cessation d'exercice de l'activité prévue à l'article 202 du même code doit intervenir dans le délai de douze mois de la date du versement des indemnités prévues à l'article 13.

VI. – Les plus-values à court terme ou à long terme constatées à l'occasion de la cession d'activité ne sont pas soumises aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine. »

VII. – Les pertes de recettes résultant pour l'État des I à VI ci-dessus sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Il apparaît nécessaire de préciser, dans un article additionnel, le régime applicable à la perception de l'indemnité allouée au titre de la suppression du droit de présentation prévue au I de l'article 13.

Il s'agit, d'abord, d'étendre le bénéfice des exonérations en cas de départ à la retraite ou de cession de branche complète d'activité en cas de cessation d'activité.

Il s'agit, ensuite, d'instaurer un régime de report d'imposition des plus-values constatées en cas de poursuite d'activité en qualité d'avocat ou de membre d'une des professions mentionnées à l'article 21. Le report de l'imposition est destiné à faciliter la reconversion des professionnels concernés. L'imposition deviendrait alors effective lors de la cessation d'exercice.

Les dispositions prévues seraient applicables quel que soit le mode d'exercice de l'office, en nom personnel ou sous le couvert d'une société d'exercice professionnel.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. Cet amendement tend à préciser le régime fiscal des indemnités versées aux avoués. Il semble largement satisfait par les dispositions adoptées par la commission à l'article 13, alinéa 7, afin d'exonérer de toute imposition les plus-values qui seraient réalisées à l'occasion du versement des indemnités. Par conséquent, je sollicite son retrait.

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

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Lors de précédentes réformes concernant les avoués de première instance ou les commissaires-priseurs judiciaires, le Sénat avait décidé d'appliquer le droit commun.

En l'occurrence, cela signifierait que les avoués qui deviendront avocats seront considérés comme continuant l'exercice de leur activité : dès lors, la réforme est fiscalement neutre. Ceux qui partent à la retraite bénéficieront des mêmes exonérations d'imposition de plus-values que s'ils avaient cédé leur office dans la perspective de la retraite, en application des dispositions qui viennent d'être adoptées dans le cadre de la loi de finances rectificative.

Cet amendement étant donc très largement satisfait, j'en demande le retrait, faute de quoi je devrai émettre un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Mézard, l'amendement n° 49 rectifié est-il maintenu ?

M. Jacques Mézard. Non, monsieur le président, je le retire.

M. le président. L'amendement n° 49 rectifié est retiré.

Article 14

- ① Tout licenciement survenant en conséquence directe de la présente loi entre la publication de celle-ci et le 31 décembre 2012 est réputé licenciement économique au sens de l'article L. 1233-3 du code du travail.
- ② Dès lors qu'ils comptent un an d'ancienneté ininterrompue dans la profession, les salariés perçoivent du fonds d'indemnisation prévu à l'article 19 des indemnités calculées à hauteur d'un mois de salaire par année d'ancienneté dans la profession.
- ③ Le licenciement ne prend effet qu'au terme d'un délai de préavis de deux mois à compter de la transmission par l'employeur de la demande de versement des indemnités de licenciement adressée à la commission nationale prévue à l'article 16. L'employeur notifie au salarié le contenu de la demande et la date de sa transmission à la commission.
- ④ À compter de six mois après la promulgation de la présente loi, l'employeur signifie, par lettre recommandée avec accusé de réception, à tout salarié qui en fait la demande, s'il est susceptible ou non de faire l'objet d'une mesure de licenciement répondant aux conditions définies au premier alinéa. Dans l'affirmative, le salarié concerné qui démissionne par anticipation perçoit du fonds d'indemnisation prévu à l'article 19 une indemnité exceptionnelle de reconversion égale au montant le plus favorable des indemnités de licenciement auxquelles il pourrait prétendre en vertu de l'article L. 1234-9 du code du travail ou de la convention collective nationale du travail du 20 février 1979 réglant les rapports entre les avocats et leur personnel.
- ⑤ L'employeur qui s'abstient de répondre à la demande du salarié ou qui lui indique qu'il n'est pas prévu qu'il fasse l'objet d'une mesure de licenciement perd le droit de voir versé par le fonds d'indemnisation prévu à l'article 19, la part de l'indemnité majorée de licenciement correspondant aux indemnités légales ou conventionnelles de licenciement qu'il lui appartient de verser à l'intéressé au titre de la rupture du contrat de travail.

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard, sur l'article.

M. Jacques Mézard. Il est rappelé, dans cet article qui constitue à n'en pas douter un des éléments clés de la réforme, que tout licenciement survenant en conséquence directe de cette loi sera réputé économique.

Sans revenir sur les explications qui ont été données lors de la discussion générale, je tiens à redire que nous sommes placés devant le fait du prince : une loi tout à fait contestable entraînera des licenciements et aura de graves conséquences pour un nombre important de salariés des études d'avoués.

Certes, les dispositions proposées par la commission des lois constituent un progrès considérable par rapport à celles du projet de loi initial ou du texte de l'Assemblée nationale. Ainsi, le versement d'un mois de salaire par année de présence représente certainement une avancée importante.

Toutefois, je le répète, les conséquences sociales de l'application de cette loi seront catastrophiques, surtout en cette période de crise économique : pourquoi provoquer le licenciement de plus de 1 600 salariés dans des conditions à nos yeux inacceptables ?

M. le président. L'amendement n° 25, présenté par Mmes Mathon-Poinat, Borvo Cohen-Seat, Assassi et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Alinéa 1 supprimer les mots : entre la publication de celle-ci et le 31 décembre 2012

La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat.

Mme Josiane Mathon-Poinat. Cet amendement vise à supprimer toute limite temporelle susceptible de restreindre le nombre de bénéficiaires d'une indemnisation. À l'heure actuelle, le projet de loi ne prévoit rien en faveur des personnes qui, à la suite de l'annonce de cette réforme, ont décidé d'anticiper la loi en démissionnant. Leur situation a pourtant été bouleversée en raison de la réforme et elles doivent également être indemnisées.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. Cet amendement tend à supprimer toute limitation de temps pour la prise en charge par l'État des indemnités majorées de licenciement des salariés ayant perdu leur emploi en raison de l'application de la présente loi. Or, il n'est pas forcément souhaitable qu'un avoué ayant changé d'activité puisse bénéficier indéfiniment du dispositif de prise en charge par l'État des indemnités de licenciement pour les salariés de son office qu'il aurait gardés à son service après la disparition de la profession d'avoué.

En effet, il est préférable que les avoués qui se reconvertront dimensionnent correctement leur nouveau cabinet et procèdent d'emblée aux licenciements nécessaires, sans renvoyer cette décision à plus tard. De plus, un tel mécanisme serait susceptible de troubler les règles normales de concurrence.

La commission émet donc un avis défavorable.

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

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. M. le rapporteur a exprimé très justement et très complètement les raisons pour lesquelles on ne peut être favorable à cet amendement. Une telle proposition ne me paraît vraiment pas raisonnable. Le projet de loi permet déjà, je le rappelle, d'étaler les licenciements sur trois années, ce qui est beaucoup. J'émet également un avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 25.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 3 rectifié *bis*, présenté par M. Détraigne, Mme Dini, M. Dubois, Mme N. Goulet, MM. Merceron, Amoudry, J. Boyer, Deneux, Borotra et Soulage et Mmes Morin-Desailly et Payet, est ainsi libellé :

Alinéa 1

après les mots : 31 décembre 2012 insérer les mots ;
ou le 31 décembre 2014 pour les personnels de la
chambre nationale des avoués près les cours d'appel,

La parole est à M. Yves Détraigne.

M. Yves Détraigne. Cet amendement a pour objet de prévoir, en faveur du personnel de la Chambre nationale des avoués, une exception à la date butoir du 31 décembre 2012. En effet, l'article 29 du projet de loi prévoit le maintien de cette chambre jusqu'au 31 décembre 2014. Il s'agit donc de prévoir que le licenciement de ses salariés soit réputé économique jusqu'à cette échéance.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. La commission émet un avis favorable sur cet amendement, qui permet de combler un oubli de sa part. Cette disposition ne concerne qu'une demi-douzaine de personnes, mais il convient de prendre leur situation en compte.

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

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Je comprends bien l'intention de M. Détraigne. Néanmoins, il semble difficile de faire bénéficier de mesures de reclassement des salariés licenciés au moment de la dissolution de la Chambre nationale des avoués, alors qu'il appartient précisément à celle-ci de suivre l'application de ces mesures. Peut-être pourrions-nous profiter de la poursuite de la navette pour réfléchir à cette difficulté, dont je ne nie pas la réalité. Dans l'immédiat, la solution proposée n'est pas satisfaisante à mes yeux. Pour cette raison, je sollicite le retrait de cet amendement ; à défaut, je m'en remettrai à la sagesse de la Haute Assemblée.

M. le président. Monsieur Détraigne, retirez-vous l'amendement ?

M. Yves Détraigne. Non, je le maintiens, monsieur le président.

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

(L'amendement est adopté à l'unanimité des présents.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 58, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 2

Compléter cet alinéa par les mots : dans la limite de trente mois

II. – Alinéa 3, première phrase remplacer les mots :
délai de préavis de deux mois par les mots : délai de
trois mois

La parole est à Mme la ministre d'État.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Cet amendement témoigne d'une nouvelle avancée, de la part du Gouvernement, en faveur des salariés des études d'avoués. Il est le résultat d'échanges approfondis avec le rapporteur et la commission des lois.

Le Gouvernement avait déjà consenti, devant l'Assemblée nationale, à un effort particulier pour tenir compte de la situation, très bien décrite tout à l'heure par plusieurs intervenants, de salariés relativement âgés qui pourraient rencontrer des difficultés pour retrouver une situation. Nous avons donc choisi délibérément de privilégier ces salariés, en leur accordant une indemnisation beaucoup plus forte que celle qui est allouée ordinairement.

Après discussion avec M. le rapporteur, nous avons opté pour une autre solution, consistant à faire bénéficier les salariés des offices d'avoués d'une indemnité de licenciement d'un mois de salaire par année d'ancienneté dans la profession, dans la limite de trente mois de salaire. Un dispositif analogue avait été instauré en faveur des salariés des commissaires-priseurs lors de la réforme du statut de ces derniers, en 2000.

M. le président. L'amendement n° 16, présenté par MM. Michel et Anziani, Mme Klès, M. Godefroy et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Alinéa 3, première phrase supprimer les mots : de préavis

La parole est à M. Jean-Pierre Godefroy.

M. Jean-Pierre Godefroy. L'article 14 du projet de loi est relatif à l'indemnisation des salariés licenciés des offices d'avoués.

Jugeant insuffisant le dispositif inscrit dans le texte adopté à l'Assemblée nationale, la commission des lois du Sénat a adopté un amendement prévoyant la perception par les salariés, dès lors qu'ils comptent au minimum un an d'ancienneté ininterrompue dans la profession, d'indemnités de licenciement calculées sur la base d'un mois de salaire par année d'ancienneté. La commission a également prévu le versement direct par le fonds d'indemnisation des sommes dues au titre du licenciement des salariés des avoués.

Il s'agit là d'une amélioration incontestable, dont nous nous réjouissons. Toutefois, nous proposons, par cet amendement, une modification rédactionnelle.

En réalité, il nous paraît juridiquement impossible de faire prendre effet à une notification de licenciement après un préavis qui serait, en l'espèce, de deux mois à compter de la transmission par l'employeur de la demande de versement des indemnités de licenciement. La notion de préavis n'existe, selon le code du travail, qu'après la prise d'effet d'un licenciement, et non pas avant. Autrement dit, on ne peut pas être en préavis avant l'effet du licenciement. En revanche, on l'est assurément une fois que le licenciement est effectif.

L'usage du terme « préavis » nous paraît donc inapproprié à l'alinéa en question et pourrait être source de confusion et d'incompréhension, donc de contentieux.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. Je dois d'abord faire part de ma satisfaction devant l'amendement n° 58. Au cours de nos échanges avec le Gouvernement, nous avons en effet insisté sur le fait qu'il convenait d'être au moins aussi généreux que pour les salariés des commissaires-priseurs, en accordant, à

titre d'indemnité, un mois de salaire par année d'ancienneté. Au nom de ces personnels, je vous remercie très vivement, madame la ministre d'État, d'avoir consenti cet effort.

La commission émet donc un avis favorable. Cela montre bien que nous pouvons arriver à trouver des terrains d'entente si le Gouvernement fait un petit effort... (*Sourires.*)

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Je vous retourne le compliment, monsieur le rapporteur !

M. Patrice Gélard, rapporteur. L'amendement n° 16 tend à supprimer la référence au délai de préavis prévu par le présent article, au motif que le préavis interviendrait après la prise d'effet du licenciement. Ce n'est malheureusement pas exact : le préavis correspond au laps de temps qui s'écoule entre la notification du licenciement et la cessation des effets du contrat de travail.

Le dispositif prévu paraît donc suffisamment clair. Il est par ailleurs protecteur des intérêts des personnels, dans la mesure où la rupture du contrat de travail n'interviendra qu'au terme d'un délai préfixé de deux mois après la notification de la décision de licenciement.

Par conséquent, la commission émet un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 16 ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Il est à mon sens satisfait par l'amendement du Gouvernement, qui prévoit même un délai de trois mois. Dès lors, j'estime que l'amendement pourrait être retiré, du moins si celui du Gouvernement est adopté !

M. le président. La parole est à M. Bernard Frimat, pour explication de vote sur l'amendement n° 58.

M. Bernard Frimat. Je comprends mal l'attitude de M. le rapporteur : il donne un avis favorable à l'amendement du Gouvernement, qui tend à supprimer les mots « de préavis », mais il se déclare défavorable à un amendement présenté par Jean-Pierre Godefroy ayant le même objet. Mme la garde des sceaux a d'ailleurs immédiatement relevé l'identité des deux amendements, le sien étant plus favorable.

Par conséquent, il ne me semble guère compréhensible que la commission s'oppose à notre amendement. La qualité de votre rapport est unanimement louée dans cette assemblée, monsieur Gélard, mais permettez-moi de vous faire part de mon désaccord avec vous sur ce point. J'estime que vous devriez revenir sur l'avis que vous avez émis, et indiquer plutôt que notre amendement est satisfait par celui du Gouvernement.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Vous avez raison, il est satisfait !

M. le président. La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat, pour explication de vote.

Mme Josiane Mathon-Poinat. L'amendement du Gouvernement plafonne le montant de l'indemnité à trente mois de salaire. À mes yeux, cela est tout de même beaucoup plus restrictif que ce qu'avait prévu la commission. Nous voterons donc contre l'amendement du Gouvernement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 58.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 16 n'a plus d'objet.

Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 57, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéas 4 et 5

Supprimer ces alinéas.

La parole est à Mme la ministre d'État.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. La commission des lois du Sénat a souhaité que le salarié démissionnaire par anticipation puisse toucher des indemnités. À vrai dire, j'avais cru comprendre, au cours de nos discussions, que cette disposition disparaîtrait du fait de l'évolution de ma position sur l'indemnisation.

Une telle mesure me semble poser un double problème.

Tout d'abord, elle est contraire à tous les principes du droit du travail, qui réserve l'indemnisation aux salariés licenciés. Certes, me direz-vous, ce qu'une loi a fait, une autre peut le défaire, mais je tiens néanmoins à réaffirmer certains principes.

Ensuite et peut-être surtout, cette mesure me semble tout à fait inutile. En effet, si des salariés démissionnent, c'est qu'ils ont trouvé un autre emploi, par exemple dans un cabinet d'avocat ou dans le greffe d'une juridiction. D'ailleurs, le Gouvernement a prévu des mesures d'accompagnement pour faciliter la reconversion des salariés d'avoués, comprenant toute une série d'aides ciblées, telles les allocations temporaires dégressives destinées à compenser les pertes de revenu, l'aide à la mobilité ou encore l'aide à la création d'entreprise. Nous avons également créé des postes au sein de greffes et surtout prévu des passerelles très avantageuses. Il existe donc un ensemble de mesures spécifiques répondant au souci d'aider à la reconversion des salariés, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une indemnité supplémentaire.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. Madame la ministre d'État, je suis en total désaccord avec vous sur cet amendement, et ce pour une raison simple : nous cherchons à faire faire des économies à l'État !

Or une indemnité de reconversion coûtera nettement moins cher que l'indemnité de licenciement calculée à hauteur d'un mois de salaire par année d'ancienneté. En réalité, c'est une bonne affaire pour le Gouvernement !

L'indemnité de reconversion me paraît absolument nécessaire dans la mesure où certains clercs d'avoués décideront de créer leur entreprise ou de se reconvertir. Il ne faut pas oublier que la plupart des salariés des avoués vont perdre une partie de leurs revenus et se retrouver avec des salaires moindres. S'ils démissionnent avant d'être licenciés pour chercher un autre emploi, il faut les aider.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. C'est ce que nous faisons !

M. Patrice Gélard, rapporteur. Non, le dispositif que vous proposez est totalement insuffisant !

Il faut mettre en place cette indemnité pour permettre à ceux des salariés qui veulent se reconvertir de ne pas se retrouver dans une situation financière nettement moins intéressante durant une trop longue période, ce qui les obligerait à attendre l'indemnité de licenciement le plus longtemps possible pour percevoir le maximum.

Au contraire, c'est une mesure de bon sens que de créer l'indemnité de reconversion ! L'indemnité de licenciement risque, à mon avis, de coûter plus cher à l'État.

M. le président. En discussion commune avec l'amendement n° 57, l'amendement n° 61, présenté par M. Gélard, au nom de la commission, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 4

Au début de cet alinéa, supprimer les mots : À compter de six mois après la promulgation de la présente loi,

II. – Alinéa 5

Après les mots : de répondre insérer les mots : dans le délai de deux mois

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Cet amendement prévoit que le salarié pourra, dès la publication de la loi, demander à son employeur de lui indiquer s'il envisage de le licencier ou non. L'employeur dispose de deux mois pour communiquer sa réponse au salarié ; à défaut, il perdra le bénéfice du remboursement des indemnités légales ou conventionnelles de licenciement.

Cet amendement vise à clarifier la situation des salariés.

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

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Le Gouvernement étant défavorable au versement d'indemnités aux salariés démissionnaires, il émet un avis défavorable sur cet amendement.

Les avoués bénéficient d'une année de transition pour poursuivre l'exercice de leurs fonctions tout en préparant leur reconversion. Il convient donc de leur permettre de continuer à assumer correctement leur profession pendant cette période sans encourager le départ anticipé des salariés.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le risque est grand, si l'on vous suit, de vider les études d'avoués de leurs salariés et d'entraîner de réels problèmes de fonctionnement pendant la période transitoire. Nous devons veiller à ne pas créer de tels dysfonctionnements.

L'intérêt des salariés est déjà pris en compte grâce aux possibilités de reconversion qui leur sont offertes. Certes, il est normal qu'ils puissent démissionner s'ils ont trouvé un emploi ailleurs, mais il est dommage de les y inciter dans tous les cas, car cela posera des difficultés pratiques aux avoués.

C'est la raison pour laquelle je ne puis, monsieur le rapporteur, et j'en suis désolée, être favorable à cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 57.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je constate que cet amendement a été rejeté à l'unanimité des présents.

Je mets aux voix l'amendement n° 61.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 15, présenté par MM. Godefroy, Michel et Anziani, Mme Klès et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités selon lesquelles les indemnités de reclassement ainsi que

toutes les mesures de reconversion et d'accompagnement dues aux salariés, négociées soit dans le cadre d'une convention tripartite entre l'État, la chambre nationale des avoués et les organismes syndicaux représentatifs, soit dans le cadre d'une convention bipartite entre la chambre nationale des avoués et les organismes syndicaux représentatifs, sont intégralement prises en charge par l'État, que ce soit par l'intermédiaire du Fonds national pour l'emploi ou du fonds d'indemnisation prévu à l'article 19, et versées à leurs bénéficiaires au fur et à mesure de leur exigibilité.

La parole est à M. Jean-Pierre Godefroy.

M. Jean-Pierre Godefroy. Une fois n'est pas coutume, cet amendement renvoie à un décret le soin de définir les modalités de prise en charge par l'État des indemnités conventionnelles ainsi que de toutes les mesures de reconversion et d'accompagnement mises en œuvre en faveur des salariés des études d'avoués.

Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi ne mentionne que la prise en charge par l'État *via* le FNE, le Fonds national de l'emploi, de la seule indemnité de licenciement, ignorant les autres sommes obligatoirement versées à l'occasion de toute rupture de contrat de travail, telles l'indemnité de préavis et l'indemnité de congés payés, les droits acquis au titre du droit individuel à la formation et le financement du maintien de la couverture santé et prévoyance.

La volonté du législateur de ne pas faire supporter à l'avoué-employeur les charges financières liées au licenciement du fait de la loi doit être formalisée dans cet article, afin d'éviter toute future interprétation réductrice.

Par ailleurs, il convient également de préciser que les mesures de reconversion et d'accompagnement qui devront être négociées dans un cadre tripartite – État, Chambre nationale des avoués près les cours d'appel et organismes syndicaux représentatifs des salariés – ou bipartite – Chambre nationale des avoués près les cours d'appel et organismes syndicaux représentatifs – devront être intégralement prises en charge par l'État, qui est à l'initiative de la suppression des emplois.

Je rappelle, en effet, que les ministères de la justice et du travail s'étaient engagés, lors de l'annonce de la décision de supprimer la profession d'avoué, à formaliser les mesures d'accompagnement des licenciements économiques dans une convention tripartite, afin de définir les obligations des études d'avoués employeurs, les droits des salariés et la prise en charge financière par l'État.

Mais, en avril dernier, comme je l'ai indiqué tout à l'heure en défendant la motion tendant au renvoi en commission, l'État a unilatéralement décidé, sans autre explication, qu'une telle convention tripartite était juridiquement impossible. Depuis, il reste muré dans son silence, persévérant dans ce revirement et mettant totalement en péril les annonces du Gouvernement sur les accompagnements sociaux pour les personnels, par le biais desquels il prétend assumer les conséquences de sa décision de supprimer la profession d'avoué.

En effet, l'absence de sa signature au bas de cette convention d'accompagnement fait craindre que l'État refuse toute prise en charge financière des mesures conventionnelles, pourtant communes dans bien d'autres situations, prises pour raison économique, de suppression de postes, de licenciement et, à plus forte raison, comme en l'espèce, de fermeture d'entreprise.

Pourtant, les partenaires sociaux avaient progressé dans l'élaboration du contenu de ces mesures, leur nature et leur qualité, comme sur les budgets associés, inspirés du contenu des plans de sauvegarde de l'emploi élaborés lors des licenciements collectifs des entreprises, telles les aides à la mobilité, à l'embauche, à la création d'entreprise, à la formation/reconversion ou encore à la validation des acquis de l'expérience.

Sans engagement financier de l'État, sans disposition législative prévue en la matière dans ce projet de loi, ce dossier reste en l'état. Aujourd'hui, on ne sait absolument pas quelles seront les aides du FNE ni les aides complémentaires de l'État.

C'est pourquoi nous vous demandons, mes chers collègues, de bien vouloir adopter cet amendement.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. Cet amendement vise à renvoyer à un décret la définition des indemnités de reclassement et les mesures de reconversion dont le financement serait assuré par le Fonds national de l'emploi ou le fonds d'indemnisation prévu par l'article 19 du projet de loi.

Une telle modification n'ajoute rien au dispositif proposé, qui prévoit d'ores et déjà cette prise en charge pour les indemnités dues aux salariés à raison de leur licenciement, ainsi que pour les sommes dues au titre de la reconversion qui accompagnent ces licenciements.

Une partie des sommes liées au reclassement des personnels est, par ailleurs, versée par la Chambre nationale des avoués près les cours d'appel, qui sera ensuite remboursée par le fonds d'indemnisation.

En conséquence, la commission a émis un avis défavorable sur cet amendement.

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

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Je veux, à mon tour, vous rassurer, monsieur Godefroy.

Les mesures de reclassement et d'accompagnement des salariés seront intégralement prises en charge par l'État, soit directement par le Fonds national de l'emploi, soit, comme vient de le préciser M. le rapporteur, par le fonds d'indemnisation, qui remboursera la Chambre nationale des avoués près les cours d'appel.

Tel est d'ailleurs l'objet de l'article 15 du texte qui vous est soumis.

Cet amendement étant satisfait, je vous demande, monsieur le sénateur, de bien vouloir le retirer ; à défaut, le Gouvernement émettrait un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Godefroy, l'amendement n° 15 est-il maintenu ?

M. Jean-Pierre Godefroy. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 15.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 14, modifié.

(L'article 14 est adopté.)

Article 14 bis (nouveau)

① I. – Les avocats, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les notaires, les commissaires-priseurs judiciaires, les greffiers de tribunal de commerce, les

huissiers de justice, les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires bénéficient de l'exonération de charges sociales définie au II, lorsqu'ils emploient un salarié justifiant, au plus tard le 1^{er} janvier 2010, d'un contrat de travail d'une durée de douze mois minimum auprès d'un avoué.

② II. – Les gains et rémunérations, au sens de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, versés au cours d'un mois civil aux salariés des anciens avoués par une personne exerçant l'une des professions visées au I sont exonérés des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des allocations familiales et des accidents du travail, dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du salaire minimum de croissance majoré de 50 %.

③ Cette exonération prend fin deux ans après l'entrée en vigueur du chapitre I^{er} et ne peut être appliquée aux gains et rémunérations d'un salarié pendant plus de dix-huit mois.

④ III. – Les pertes de recettes résultant pour les organismes de sécurité sociale de l'application du II sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard, sur l'article.

M. Jacques Mézard. Madame la ministre, je le répète, les salariés des avoués ne sont pas victimes de la crise économique, d'une mauvaise gestion de leur employeur, ni d'une concurrence effrénée, non, ils sont bel et bien victimes de ce projet de loi, si celui-ci est adopté, c'est-à-dire victimes d'un choix.

La commission, dans sa sagesse, a introduit l'article 14 bis, qui dispose que l'ensemble des professions juridiques et judiciaires bénéficiera d'exonérations de charges sociales lorsqu'elles emploieront un salarié justifiant de douze mois d'ancienneté au moins auprès d'un avoué.

Cette mesure sage, qui va dans le bon sens, facilitera la recherche d'emplois par les salariés des avoués.

Toutefois, le Gouvernement a déposé un amendement n° 53 de suppression de cet article, considérant qu'il n'y a, en l'état, aucune justification à ce que les membres des professions juridiques embauchant d'anciens salariés d'avoués bénéficient d'un dispositif spécifique d'exonération de charges patronales.

Il faut savoir ce que l'on veut ! Si l'objectif du Gouvernement est de faciliter aux salariés la recherche d'un nouvel emploi, il est évidemment indispensable de faire le maximum pour eux !

Nous considérons, pour notre part, que cette disposition constitue une véritable nécessité, car ce sont les salariés des avoués les principales victimes de ce projet de loi.

En outre, je vous ferai remarquer, mes chers collègues, qu'ils n'ont pas fait brûler leurs dossiers devant les palais de justice, ni brandi la menace de faire exploser des bonbonnes de gaz !

M. Bernard Frimat. Ni déversé de paille !

M. Jacques Mézard. Ils ont été particulièrement dignes et ont défendu leurs positions dans un profond respect de notre démocratie. C'est une raison supplémentaire de faire le maximum pour eux !

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Michel, sur l'article.

M. Jean-Pierre Michel. J'indique par avance que nous voterons l'article 14 *bis*, introduit par la commission, et voterons donc contre l'amendement de suppression du Gouvernement.

Nous ne pensons pas vraiment que l'exonération de charges patronales pendant un an incitera les avocats à embaucher les salariés d'avoués, qui, du fait de la loi, se trouveront sans emploi. Les avocats ont déjà des salariés, moins nombreux d'ailleurs que dans les cabinets d'avoués, et moins bien payés ! D'après le Conseil national des barreaux lui-même, il n'y a pas aujourd'hui de place dans les cabinets d'avocats pour les salariés des avoués.

Toutefois, encore que nous restions assez sceptiques sur le dispositif proposé par la commission, même si les salariés qui peuvent bénéficier d'une telle reconversion ne sont qu'une poignée, cet article est bienvenu.

M. le président. L'amendement n° 53, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme la ministre d'État.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Je veux d'abord redire à M. Mézard – je pensais avoir été claire sur ce point ! – que nous voulons pouvoir aider au maximum les salariés. Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale et par le Sénat ce soir montrent bien que telle est notre préoccupation.

Pour autant, les dispositions relatives à l'exonération des charges sociales patronales me paraissent à la fois inutiles, sans doute inéquitables et, juridiquement, problématiques.

Elles sont inutiles, car des mesures générales visant à réduire les cotisations patronales sont d'ores et déjà prévues dans le dispositif Fillon, et elles s'adapteront ici. Le dispositif proposé par la commission est donc redondant.

Elles sont inéquitables, car les exonérations s'appliquent indifféremment pour tous les salaires jusqu'à 1,5 SMIC, ce qui crée un effet de seuil.

Or, à plusieurs reprises, vous avez souligné dans cette enceinte les effets pervers des effets de seuil. Dès lors qu'un dispositif existe déjà en la matière, il est dommage d'en prévoir un autre, qui risque, de surcroît, d'avoir un effet pervers.

Enfin, elles sont sans doute juridiquement problématiques puisque, en méconnaissance des dispositions du code de la sécurité sociale, ces exonérations ne sont pas compensées par des crédits budgétaires ni gagées par la suppression d'une exonération du même montant.

Par conséquent, cela risque de poser un autre problème sur le plan juridique.

Je présente cet amendement de suppression de l'article 14 *bis* pour sécuriser le dispositif.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. J'ai bien entendu les remarques de Mme la ministre d'État. Cependant, la commission ayant introduit cet article 14 *bis*, l'amendement nous pose tout de même problème...

Il s'agit, madame la ministre d'État, d'un article d'appel destiné à mettre l'accent sur notre volonté de prendre en charge les indemnités de toutes sortes dont pourraient bénéficier les personnels des avoués.

Je serais d'avis de maintenir cet article, afin qu'il subsiste dans le champ de la navette et que la discussion se poursuive.

Je comprends les arguments qui ont été présentés, mais je doute que le dispositif actuel de réduction générale de cotisations patronales mis en place par la loi Fillon donne, en l'espèce, satisfaction. Cela dit, les choses pouvant évoluer dans ce domaine, il faut voir...

Par conséquent, la commission est défavorable à l'amendement n° 53 du Gouvernement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 53.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 42 rectifié, présenté par M. Vial et Mmes Des Esgaulx et Descamps, est ainsi libellé :

Alinéa 1 remplacer le mot : emploient par le mot : embauchent

La parole est à M. Jean-Pierre Vial.

M. Jean-Pierre Vial. Je retire cet amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 42 rectifié est retiré.

La parole est à M. Jean-Pierre Godefroy, pour explication de vote sur l'article 14 *bis*.

M. Jean-Pierre Godefroy. Je voudrais simplement rappeler qu'il convient d'être prudent dans ce genre de démarche, car les comptes de la sécurité sociale nécessitent, aujourd'hui, une grande vigilance.

En effet, si les exonérations de charges sont habituellement compensées par l'État, à ma connaissance, celui-ci doit déjà, à ce titre, plus de 3 milliards d'euros à la sécurité sociale !

M. le président. La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat, pour explication de vote.

Mme Josiane Mathon-Poinat. Je suis d'accord avec mon collègue, il convient d'être particulièrement vigilant en matière d'exonérations de charges.

Je vous rappelle que, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, il a été décidé que désormais les indemnités journalières d'accidents du travail seraient imposées. Il ne faudrait pas qu'il y ait deux poids, deux mesures avec, d'un côté, des salariés obligés de payer et, de l'autre, des employeurs exonérés de charges !

M. le président. Je mets aux voix l'article 14 *bis*.

(L'article 14 bis est adopté.)

M. le président. Mes chers collègues, la suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 22 décembre 2009 :

À quatorze heures trente :

1. Discours de fin d'année de M. le président du Sénat.
2. Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la représentation devant les cours d'appel (n° 16, 2009-2010).

Rapport de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (n° 139, 2009-2010).

Texte de la commission (n° 140, 2009-2010).

Le soir :

3. Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

Rapport de M. Marcel-Pierre Cléach, rapporteur pour le Sénat (n° 122, 2009-2010).

4. Suite de l'ordre du jour de l'après-midi.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt-trois heures cinquante.)

La Directrice
du service du compte rendu intégral,
MONIQUE MUYARD

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du lundi 21 décembre 2009

SCRUTIN n° 115

sur l'ensemble du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

Nombre de votants.....	339
Suffrages exprimés.....	217
Pour.....	195
Contre.....	22

Le Sénat a adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

GROUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN, CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE (24) :

Contre : 22.

N'ont pas pris part au vote : 2. – M. Guy Fischer, qui présidait la séance, M. Jean-Luc Mélenchon (Député européen).

GROUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (17) :

Pour : 13.

Abstention : 4. – MM. Nicolas Alfonsi, Yvon Collin, François Fortassin, Jacques Mézard.

GROUPE SOCIALISTE (115) :

Abstention : 115.

GROUPE UNION CENTRISTE (29) :

Pour : 27.

Abstention : 2. – Mme Jacqueline Gourault, M. Jean-Jacques Jégou.

GROUPE DE L'UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (151) :

Pour : 150.

N'a pas pris part au vote : 1. – M. Gérard Larcher, président du Sénat.

RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (7) :

Pour : 5.

Abstention : 1. – M. Jean Louis Masson.

N'a pas pris part au vote : 1. – M. Gaston Flosse.

Ont voté pour

Nicolas About	Marie-Hélène Des Esgaulx	Françoise Henneron
Philippe Adnot	Béatrice Descamps	Pierre Hérisson
Jean-Paul Alduy	Sylvie Desmarescaux	Marie-Thérèse Hermange
Jean-Paul Amoudry	Denis Detcheverry	Michel Houel
Pierre André	Yves Détraigne	Alain Houpert
Jean Arthuis	Muguette Dini	Jean-François Humbert
Denis Badré	Éric Doligé	Christiane Hummel
Gérard Bailly	Philippe Dominati	Benoît Huré
Gilbert Barbier	Michel Doublet	Jean-Jacques Huest
Jean-Michel Baylet	Daniel Dubois	Soibahadine Ibrahim
René Beaumont	Alain Dufaut	Ramadani
Michel Bécot	André Dulait	Pierre Jarlier
Claude Belot	Catherine Dumas	Sophie Joissains
Pierre Bernard-Reymond	Ambroise Dupont	Jean-Marc Juilhard
Laurent Béteille	Bernadette Dupont	Christiane Kammermann
Joël Billard	Jean-Léonce Dupont	Fabienne Keller
Claude Biwer	Louis Duvernois	Joseph Kergueris
Jean Bizet	Jean-Paul Émorine	Françoise Laborde
Jacques Blanc	Anne-Marie Escoffier	Alain Lambert
Paul Blanc	Jean-Claude Étienne	Marc Laménie
Pierre Bordier	Pierre Fauchon	Élisabeth Lamure
Didier Borotra	Jean Faure	André Lardeux
Joël Bourdin	Françoise Férat	Robert Lafoaule
Brigitte Bout	André Ferrand	Daniel Laurent
Jean Boyer	Louis-Constant Fleming	Jean-René Lecerf
Dominique Braye	Alain Fouché	Dominique Leclerc
Marie-Thérèse Bruguière	Jean-Pierre Fourcade	Antoine Lefèvre
Elie Brun	Bernard Fournier	Jacques Legendre
François-Noël Buffet	Jean-Paul Fournier	Dominique de Legge
Christian Cambon	Jean François-Poncet	Jean-François Le Grand
Jean-Pierre Cantegrit	Christophe-André Frassa	Jean-Pierre Leleux
Jean-Claude Carle	Yann Gaillard	Philippe Leroy
Auguste Cazalet	René Garrec	Gérard Longuet
Gérard César	Joëlle Garriaud-Maylam	Simon Loueckhote
Michel Charasse	Christian Gaudin	Roland du Luart
Alain Chatillon	Jean-Claude Gaudin	Michel Magras
Jean-Pierre Chauveau	Gisèle Gautier	Lucienne Malovry
Jean-Pierre Chevènement	Jacques Gautier	Philippe Marini
Marcel-Pierre Cléach	Patrice Gélard	Daniel Marsin
Christian Cointat	Bruno Gilles	Pierre Martin
Gérard Cornu	Adrien Giraud	Hervé Maurey
Raymond Couderc	Colette Giudicelli	Jean-François Mayet
Jean-Patrick Courtois	Nathalie Goulet	Colette Mélot
Philippe Dallier	Alain Gournac	Jean-Claude Merceron
Philippe Darniche	Adrien Gouteyron	Lucette Michaux-Chevry
Serge Dassault	Sylvie Goy-Chavent	Jean Milhau
Isabelle Debré	Francis Grignon	Alain Milon
Robert del Picchia	Charles Guené	Aymeri de Montesquiou
Christian Demuynck	Michel Guerry	
Marcel Deneux	Hubert Haenel	
Gérard Dériot		

Albéric de Montgolfier
Catherine
Morin-Desailly
Philippe Nachbar
Louis Nègre
Jacqueline Panis
Monique Papon
Charles Pasqua
Philippe Paul
Anne-Marie Payet
Jackie Pierre
Jean-Jacques Pignard
François Pillet
Xavier Pintat
Louis Pinton
Jean-Pierre Plancade

Rémy Pointereau
Christian Poncet
Ladislas Poniatowski
Hugues Portelli
Yves Pozzo di Borgo
Catherine Procaccia
Jean-Pierre Raffarin
Bruno Retailleau
Charles Revet
Philippe Richert
Josselin de Rohan
Roger Romani
Janine Rozier
Bernard Saugéy
Bruno Sido
Esther Sittler

Daniel Soulage
Michel Thiollière
André Trillard
Catherine Troendle
Robert Tropeano
François Trucy
Alex Türk
Raymond Vall
Jean-Marie
Vanlerenberghe
Alain Vasselle
François Vendasi
René Vestri
Jean-Pierre Vial
André Villiers
Jean-Paul Virapoullé
François Zocchetto

Monique
Cerisier-ben Guiga
Yves Chastan
Jacqueline Chevé
Yvon Collin
Gérard Collomb
Pierre-Yves Collombat
Roland Courteau
Yves Daudigny
Yves Dauge
Marc Daunis
Jean-Pierre Demerliat
Christiane Demontès
Jean Desessard
Claude Domeizel
Josette Durrieu
Alain Fauconnier
Jean-Luc Fichet
François Fortassin
Jean-Claude Frécon
Bernard Frimat
Charles Gautier
Samia Ghali
Jacques Gillot
Jean-Pierre Godefroy
Jacqueline Gourault
Jean-Noël Guérini
Didier Guillaume
Claude Haut
Edmond Hervé
Odette Herviaux
Annie
Jarraud-Vergnolle

Claude Jeannerot
Jean-Jacques Jégou
Bariza Khiari
Virginie Klès
Yves Krattinger
Philippe Labeyrie
Serge Lagauche
Serge Larcher
Françoise Laurent
Perrigot
Jacky Le Menn
Raymonde Le Texier
Alain Le Vern
Claudine Lepage
Claude Lise
Jean-Jacques Lozach
Roger Madec
Philippe Madrelle
Jacques Mahéas
François Marc
Jean-Pierre Masseret
Marc Massion
Jean Louis Masson
Pierre Mauroy
Rachel Mazuir
Louis Mermaz
Jacques Mézard
Jean-Pierre Michel
Gérard Miquel
Jean-Jacques Mirassou
Jacques Muller
Robert Navarro

Renée Nicoux
Jean-Marc Pastor
Georges Patient
François Patriat
Daniel Percheron
Jean-Claude
Peyronnet
Bernard Piras
Roland Povinelli
Gisèle Printz
Marcel Rainaud
Daniel Raoul
Paul Raoult
François Rebsamen
Daniel Reiner
Thierry Repentin
Roland Ries
Michèle
San Vicente-Baudrin
Patricia Schillinger
Michel Sergent
René-Pierre Signé
Jean-Pierre Sueur
Simon Sutour
Catherine Tasca
Michel Teston
René Teulade
Jean-Marc Todeschini
Richard Tuhejava
André Vantomme
Dominique Voynet
Richard Yung

Ont voté contre

Éliane Assassi
François Autain
Marie-France Beaufrils
Michel Billout
Nicole
Borvo Cohen-Seat
Jean-Claude Danglot
Annie David
Michelle Demessine

Évelyne Didier
Thierry Foucaud
Brigitte
Gonthier-Maurin
Gélita Hoarau
Robert Hue
Gérard Le Cam
Josiane
Mathon-Poinat

Isabelle Pasquet
Jack Ralite
Ivan Renar
Mireille Schurch
Odette Terrade
Bernard Vera
Jean-François Voguet

Abstentions

Nicolas Alfonsi
Jacqueline Alquier
Michèle André
Serge Andreoni
Bernard Angels
Jean-Étienne
Antoinette
Alain Anziani
David Assouline
Bertrand Auban
Robert Badinter

Jean-Pierre Bel
Claude Bérít-Débat
Jacques Berthou
Jean Besson
Marie-Christine
Blandin
Maryvonne Blondin
Yannick Bodin
Nicole Bonnefoy
Yannick Botrel
Didier Boulaud

Alima
Boumediene-Thiery
Martial Bourquin
Bernadette Bourzai
Michel Boutant
Nicole Bricq
Jean-Pierre Caffet
Claire-Lise Campion
Jean-Louis Carrère
Françoise Cartron
Bernard Cazeau

N'ont pas pris part au vote

M. Gérard Larcher, président du Sénat M. Guy Fischer, qui présidait la séance, M. Gaston Flosse.

Ne peut prendre part au vote : (En application des articles LO 297 et LO 137-1 du code électoral) M. Jean-Luc Mélenchon.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

Prix du numéro : 2,50 €

