

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi
16 janvier 2008
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 32

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

- Examen de la proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général (n° 571) (M. Thierry Mariani, rapporteur) 2
- Examen de la proposition de loi de MM. Jean-Luc Warsmann et Étienne Blanc créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines (n° 575) (M. Étienne Blanc, rapporteur) 2
- Examen de la proposition de loi constitutionnelle de M. François Sauvadet relative au retour à l'équilibre des finances publiques (n° 573) (M. Charles de Courson, rapporteur) 12
- Information relative à la Commission..... 16

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
*Président***



La Commission a examiné, sur le rapport de M. Thierry Mariani, la proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général (n° 571).

M. Thierry Mariani, rapporteur, a rappelé que les prochaines élections cantonales des 9 et 16 mars 2008 – auxquelles il ne sera pas lui-même candidat – se dérouleront sous l'auspice de nouvelles règles favorables à la parité entre les femmes et les hommes. En effet, ayant constaté la relativement faible féminisation des conseils généraux – moins de 11 % des conseillers généraux étant des femmes –, le législateur, par la loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, a institué un « ticket paritaire » ou « ticket mixte » formé d'un titulaire et de son remplaçant de sexe différent.

En prévoyant de faire fonctionner ce ticket lorsque le titulaire n'est plus à même de remplir son mandat dans un certain nombre de cas au lieu de recourir aux traditionnelles élections partielles, il a entendu favoriser l'entrée des femmes dans les assemblées départementales. En outre, le recours aux élections partielles présente de nombreux inconvénients, car elles mobilisent fort peu les électeurs, en particulier lorsqu'elles suivent de près des élections générales, elles sont coûteuses à organiser et elles accroissent le risque de déstabiliser les assemblées concernées. L'institution en 1958 du suppléant pour les élections législatives constituait déjà une réponse à l'ensemble de ces critiques.

Si le dispositif prévu en 2007 présente le double avantage de favoriser la parité et de limiter le recours à des scrutins partiels, il n'est appelé à fonctionner que dans un nombre limité de cas.

Le premier cas est celui du décès du titulaire, cette cause expliquant plus d'un tiers des élections partielles sur les dix dernières années.

Le deuxième cas se présente lorsque le titulaire accède au Conseil constitutionnel, cette occurrence étant évidemment très rare.

Le troisième cas est avéré lorsque le titulaire est présumé absent au sens de l'article 112 du code civil, c'est-à-dire lorsqu'il a cessé de paraître au lieu de son domicile ou de sa résidence sans que l'on en ait eu de nouvelle et lorsque le juge des tutelles a pu, à la demande des parties intéressées ou du ministère public, constater qu'il y a présomption d'absence.

Le quatrième cas est celui dans lequel le titulaire détient déjà deux autres mandats locaux ou bien un mandat de député européen et un mandat local et dans lequel il décide ou est contraint d'abandonner son mandat de conseiller général par l'application de la législation sur le cumul des mandats.

Si plus du tiers des élections partielles s'explique par l'application de cette législation, ce tiers ne recouvre pas exactement ce dernier cas. Il va au-delà puisqu'il inclut également les élus nationaux, députés ou sénateurs, qui se trouvent en situation de cumul et qui choisissent de démissionner de leur mandat de conseiller général.

Dans ce dernier cas, le remplacement par le suppléant ne fonctionne pas et une élection partielle doit être organisée. Ainsi, le législateur de 2007 n'est pas allé jusqu'au bout de sa logique, créant une différence de régime difficilement justifiable selon que l'élu concerné est parlementaire ou non. Il a limité, par là, le caractère effectif du « ticket paritaire ». L'approche de la fin de la session parlementaire et d'importantes échéances électorales n'a sans doute pas permis à la navette de jouer pleinement son rôle. L'Assemblée nationale avait dû adopter sans modification le texte du Sénat pour permettre une promulgation de la loi avant la fin de la précédente législature.

Il s'agit aujourd'hui de réparer ce « bug » et d'harmoniser le régime applicable aux élections cantonales, ce qui serait un gage de simplification et de meilleure lisibilité au service de la parité, et ce dès le prochain scrutin. Il suffit pour ce faire d'ajouter dans l'article du code électoral qui prévoit les cas de mise en œuvre du « ticket paritaire » une référence à l'article L.O. 151-1 du même code, qui organise les conséquences d'une situation de cumul pour un député ou un sénateur.

Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, s'est félicitée que la Commission ait accepté de saisir la Délégation de cette proposition de loi. En effet, comme l'a souligné le rapporteur, la loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives n'a pas prévu le remplacement par le suppléant du conseiller général concerné par la limitation du cumul des mandats, si celui-ci est député ou sénateur. La prolongation de la navette parlementaire aurait sans doute pu permettre de corriger cette imperfection en 2007.

Après avoir rappelé que cette question avait fait l'objet d'une des premières propositions de loi qu'elle avait déposées après son élection en 1998, elle a formé le vœu que ce texte soit très rapidement inscrit à l'ordre du jour.

Après avoir indiqué que cette proposition de loi démontrait qu'en légiférant trop vite la majorité légiférait mal, **M. Bernard Derosier** a insisté sur la nécessité d'une étude d'impact montrant le nombre de sièges de conseil général concernés. Il a par ailleurs souligné que la création des postes de suppléants des députés en 1958 avait essentiellement pour but, dans une logique de réduction des pouvoirs du Parlement, de faire en sorte que les ministres ne puissent pas avoir comme perspective un retour automatique à l'Assemblée nationale. Il a ensuite indiqué que le groupe SRC ne s'opposerait pas à cette proposition de loi.

Après avoir rappelé que la vraie modernisation des institutions consisterait plutôt à limiter le cumul des mandats, **M. Jérôme Lambert** a exprimé la crainte que des parlementaires puissent se présenter aux élections cantonales, sans intention de siéger au conseil général, dans le seul but d'être une « locomotive » pour leur parti politique. Il a donc souligné qu'il n'était pas certain que cette proposition de loi constitue un progrès en termes de moralisation et de transparence de la vie politique.

Après avoir salué la finalité de la proposition de loi, **M. Michel Hunault** a rappelé que la presse avait révélé que la commission présidée par M. Jacques Attali préconisait la suppression des départements. Il a donc souligné que le débat sur la proposition de loi devait être l'occasion pour les parlementaires de réaffirmer leur attachement à cette collectivité territoriale. Il a ajouté que les intercommunalités ont pris le pas sur les cantons, dont les contours datent de deux cent dix-huit ans. Il convient donc de saisir l'occasion de cette discussion pour envisager une modification du mode de scrutin pour les élections au conseil

général qui permette, sur la base de listes départementales, de représenter l'ensemble des intercommunalités.

Après s'être félicité du soutien apporté à la présente proposition de loi par la délégation aux droits des femmes, **M. Thierry Mariani, rapporteur**, a, d'une part, souligné qu'il n'avait pas réduit l'institution en 1958 de la suppléance pour les élections législatives à la seule résolution du problème des élections partielles, et, d'autre part, rappelé que l'institution de ce mécanisme, loin d'avoir eu pour seul but d'affaiblir le Parlement, avait permis, au contraire, de favoriser la nomination de ministres issus des assemblées.

Article unique (art. L. 221 du code électoral) : *Amélioration de l'accès des femmes au mandat de conseiller général* :

La Commission a *adopté* sans modification l'article unique de la proposition de loi.

*
* *

Puis, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Étienne Blanc, la proposition de loi de MM. Jean-Luc Warsmann et Étienne Blanc créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines (n° 575).

M. Étienne Blanc, rapporteur, a souligné que l'amélioration de l'exécution des décisions de justice pénale devait être une priorité pour notre pays. Il a indiqué que, même si des progrès avaient été réalisés au cours des dernières années, les peines prononcées étaient encore trop souvent soit inexécutées, soit mal exécutées, soit exécutées avec retard. Afin d'analyser les causes de cette situation et de proposer des solutions pour y remédier, la commission des Lois a décidé de créer, le 25 juillet 2007, une mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale, dont le premier rapport a été adopté à l'unanimité le 13 décembre 2007.

Il a précisé que la proposition de loi reprenait les propositions formulées par la mission qui relèvent du domaine législatif, à l'exception de celles qui relèvent d'un futur projet de loi pénitentiaire. Il a rappelé que l'objectif de ces mesures était de faire en sorte que, à l'issue de la présente législature, l'exécution des décisions de justice pénale ne soit plus en France un problème mais une réalité pour 100 % des décisions.

Après avoir indiqué que le texte était organisé autour de trois chapitres, le rapporteur a présenté les mesures du chapitre premier, qui comprend trois articles destinés à créer de nouveaux droits pour les victimes d'infractions. Les articles 1^{er} et 2 créent, pour toutes les victimes d'infractions qui ne peuvent bénéficier d'une indemnisation par la commission d'indemnisation des victimes d'infractions, un droit à l'aide au recouvrement des dommages et intérêts prononcés en leur faveur. Cette aide au recouvrement sera assurée par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et autres infractions. L'action du fonds sera facilitée, puisqu'il pourra désormais se voir remettre par les administrations et organismes les informations dont ils disposent et qui peuvent lui permettre de procéder au recouvrement, sans

devoir comme aujourd'hui passer par l'intermédiaire du procureur de la République. Dans l'attente du recouvrement effectif des dommages et intérêts par le fonds, la victime pourra bénéficier d'une avance, plafonnée à 3 000 euros. Le fonds de garantie pourra percevoir sur le condamné des frais de recouvrement dans la limite d'un plafond fixé par arrêté.

L'article 3 a pour objet d'améliorer le droit à indemnisation des victimes de destruction volontaire de leur véhicule, notamment par incendie. Pour ces infractions qui placent les victimes dans des situations parfois très difficiles tant sur le plan professionnel que sur le plan familial, les conditions d'indemnisation seront assouplies : la condition de situation matérielle ou psychologique grave causée par l'infraction ne sera pas exigée et le plafond de ressources que la victime ne doit pas dépasser sera augmenté.

Le chapitre 2 comprend trois articles destinés à encourager la présence des prévenus à l'audience et à améliorer l'efficacité de la signification des décisions, afin de répondre aux problèmes chroniques posés par les difficultés à faire signifier et exécuter les jugements contradictoires à signifier, que la mission d'information a pu constater lors de chacun de ses déplacements.

L'article 4 vise à inciter les prévenus à se présenter ou à se faire représenter à l'audience correctionnelle, en majorant le droit fixe de procédure dû par chaque condamné en cas d'absence injustifiée. La majoration pourra toutefois être écartée si le prévenu s'acquitte du montant du droit fixe de procédure dans le délai d'un mois à compter du jour où il a eu connaissance de la décision.

L'article 5 vise à répondre au manque de diligence de certains huissiers de justice pour procéder à la signification des décisions en matière pénale, en imposant un délai de quarante-cinq jours pour procéder aux significations de jugements. À l'expiration de ce délai, le ministère public pourra faire procéder à la signification par les services de police ou de gendarmerie.

L'article 6 tend à donner aux huissiers de justice deux moyens supplémentaires pour parvenir à la signification à personne des décisions, d'une part, en leur permettant de laisser au domicile de la personne condamnée un avis de passage, faculté prévue en matière civile mais pas en matière pénale, d'autre part, en leur donnant la possibilité de procéder à la signification à leur étude.

Le chapitre 3 comprend quatre articles tendant à améliorer l'exécution des peines d'amendes et de suspension ou de retrait du permis de conduire.

L'article 7 a pour objet de permettre au Trésor public d'accorder des remises totales ou partielles d'amendes forfaitaires majorées, comme il peut le faire en matière d'amendes fiscales ou d'impositions. Actuellement, lorsque le redevable n'est pas en mesure de payer ses amendes, le Trésor public n'a d'autre choix que de renoncer au paiement en inscrivant le montant de ces amendes en non-valeur.

L'article 8 tend à étendre le champ de l'opposition au transfert de certificat d'immatriculation, actuellement limité aux seuls propriétaires de véhicules qui ont changé d'adresse sans modifier leur certificat d'immatriculation, à l'ensemble des redevables d'amendes routières.

L'article 9 vise à donner aux autorités judiciaires un accès direct au Fichier national des permis de conduire, afin de faciliter l'exécution des peines de suspension ou de retrait de permis de conduire et de simplifier la tâche des bureaux de l'exécution des peines.

L'article 10 a pour objet d'aligner les conditions de paiement du droit fixe de procédure sur celles du paiement de l'amende : ce droit pourra être payé volontairement dans le mois suivant le prononcé de la décision, même si aucune amende n'a été prononcée, et la réduction de 20 % sera étendue au droit fixe.

Le Président Jean-Luc Warsmann a rappelé que le premier rapport de la mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale, consacré aux majeurs, a donné lieu à la rédaction d'une proposition de loi qui a fait l'objet de discussions avec le Gouvernement. Après avoir expliqué que le gouvernement a souhaité que les propositions relatives à l'exécution des peines d'emprisonnement et aux aménagements de peine soient discutées lors de l'examen de la future loi pénitentiaire, il s'est félicité que, malgré l'opposition initiale du ministère des finances, le Gouvernement ait finalement donné son accord à l'extension du fonds de garantie aux propriétaires de voitures incendiées. Puis il a annoncé que la proposition de loi avait pu être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale dès le jeudi 17 janvier et qu'il avait proposé aux membres de la mission d'information d'en être cosignataires.

M. Georges Fenech a souhaité savoir comment l'extension du fonds de garantie s'articule avec la création du service d'assistance au recouvrement des victimes d'infractions (SARVI) annoncée par le Garde des Sceaux. Il a ensuite regretté que l'article premier de la proposition de loi ne s'applique qu'aux victimes d'infractions ayant bénéficié d'une décision définitive, ce qui peut prendre plusieurs années lorsqu'un pourvoi en cassation est formé, et a proposé de subordonner le dispositif à une décision exécutoire plutôt qu'à une décision définitive.

Après avoir rappelé que les propositions de la mission d'information avaient été adoptées à l'unanimité, **Mme Delphine Batho** a souhaité que les 49 propositions soient rapidement suivies d'effet et que les parlementaires puissent interroger le Garde des Sceaux sur l'application des propositions qui ne revêtent pas un caractère législatif. Elle a regretté que l'accélération du calendrier rende difficile la cosignature de la proposition de loi par l'ensemble des membres de la mission, tout en se réjouissant que celle-ci puisse être adoptée rapidement. Elle s'est ensuite déclarée favorable à l'indemnisation des propriétaires de voitures incendiées car ce phénomène, dont l'ampleur ne décroît pas, crée pour les personnes concernées des difficultés importantes dans la vie quotidienne.

M. François Goulard a salué le travail exemplaire mené par la mission d'information, qui tente d'améliorer la vie quotidienne des Français en répondant à des problèmes précis qui n'avaient pas été réglés depuis plusieurs années. Déplorant que les initiatives parlementaires, même consensuelles, se heurtent fréquemment à l'opposition de la haute administration, qui a un poids excessif en France, il a souhaité que les parlementaires puissent s'unir en vue de l'adoption du texte, afin de faire prévaloir la volonté de la représentation nationale.

M. Michel Hunault a regretté que, en cas de composition pénale, les victimes de délits restent à l'écart de la procédure et doivent ensuite saisir le juge pour demander la réparation du préjudice qu'elles ont subi. Il a ensuite souhaité connaître les ressources allouées au fonds de garantie pour exercer ses nouvelles missions. Puis il a regretté que la

proposition de loi comporte un chapitre relatif à l'amélioration de l'exécution des peines d'amende et de retrait du permis de conduire alors qu'un grand nombre de personnes conduisent aujourd'hui sans permis de conduire.

M. Charles de Courson a interrogé le rapporteur sur les incidences financières de la possibilité ouverte au Trésor public d'accorder des remises partielles d'amendes forfaitaires majorées, et non plus seulement des remises totales. Il a notamment souhaité savoir si cette mesure aurait un impact sur l'affectation du produit des amendes de police.

Tout en admettant que l'indemnisation des propriétaires de véhicules incendiés était une mesure généreuse et utile dans la majorité des cas, **M. Charles de la Verpillière** s'est inquiété des risques d'effets pervers d'une telle mesure, qui pourrait être détournée par les personnes souhaitant se débarrasser d'un véhicule hors d'état de marche.

En réponse aux différents intervenants, le **rapporteur** a précisé que le dispositif d'aide au recouvrement des dommages et intérêts prévu par les articles 1^{er} et 2 était soutenu par le Garde des Sceaux et se substituait au « service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions » dont la création avait été annoncée. Sur la question de savoir si l'aide au recouvrement doit bénéficier aux victimes ayant obtenu des dommages et intérêts par une décision exécutoire mais non définitive, le rapporteur a estimé que, en droit, la difficulté est certaine, mais que pratiquement, le dispositif vise essentiellement la masse des petites affaires, rarement frappées d'appel ou de pourvoi.

Sur les questions relatives à l'indemnisation des propriétaires de voitures brûlées, le rapporteur a rappelé que l'esprit du dispositif est de répondre aux situations insolubles dans lesquelles se trouvent certaines personnes privées de leur véhicule suite à sa destruction par incendie. Il a indiqué que le directeur du fonds de garantie avait estimé que les cas de fraude les plus flagrants pourront être identifiés et ne seront pas indemnisés. À la question de M. Michel Hunault relative à la place de la victime dans la procédure de composition pénale, le rapporteur a répondu que l'article 41-2 du code de procédure pénale prévoyait que « Lorsque la victime est identifiée, et sauf si l'auteur des faits justifie de la réparation du préjudice commis, le procureur de la République doit également proposer à ce dernier de réparer les dommages causés par l'infraction dans un délai qui ne peut être supérieur à six mois », même si en pratique, il a convenu que l'obligation de prendre en compte la victime n'était pas toujours effective.

Quant à la possibilité pour le Trésor public d'accorder des remises sur le paiement des amendes forfaitaires majorées, le rapporteur a précisé que le dispositif de la proposition de loi ne faisait qu'étendre une possibilité déjà existante pour les amendes fiscales et les impôts, et que les règles d'affectation du produit des amendes restaient inchangées.

Le Président Jean-Luc Warsmann a indiqué que la solution la plus simple avait été recherchée pour la saisine du fonds de garantie : celui-ci sera saisi directement par la victime, qui trouvera auprès du BEX les informations nécessaires à la constitution du dossier de demande d'aide au recouvrement, par le biais d'une brochure explicative.

Il a par ailleurs indiqué que, contrairement aux amendes fiscales, pour lesquelles il est toujours possible à l'administration fiscale de déroger à la majoration forfaitaire de 10 % en cas de paiement après le délai limite, le trésorier n'avait aucun moyen, en matière d'amendes majorées, de ne pas appliquer la majoration légale, si bien que la solution

aujourd'hui retenue est le passage en non valeur. Il a estimé que cette solution n'était pas satisfaisante et qu'il fallait y mettre un terme.

S'agissant des modalités de paiement des droits fixes de procédure, il a indiqué que lors de la visite du BEX de Bobigny, la mission d'information avait pu constater qu'il était impossible pour une personne condamnée à une peine autre qu'une peine d'amende de s'acquitter du droit fixe de procédure auprès du BEX. La présente proposition de loi vise à remédier à cette situation étrange, dommageable au recouvrement de ces droits.

Il a enfin mentionné une autre avancée permise par ce texte : le fonds de garantie aura désormais la possibilité d'interroger directement diverses institutions, notamment bancaires, sur les revenus des auteurs d'infractions. Cette information sera de nature à améliorer dans le même temps les délais et taux de recouvrement, car on sait que plus vite les opérations de recouvrement sont mises en œuvre, plus les sommes effectivement recouvrées sont élevées. Une telle mesure aura un effet important sur le « stock » des sommes aujourd'hui distribuées par le fonds, qui se sont élevées en 2007 à 257 millions d'euros, mais aussi sur le « flux », puisque le fonds accordera désormais des avances sur l'indemnisation des victimes. Le coût global n'en sera pas élevé, le meilleur taux de recouvrement couvrant très largement le coût de ces avances.

S'agissant de l'épineuse question des voitures brûlées, le Président Jean-Luc Warsmann a estimé que les dispositions de la proposition de loi seraient de nature à clarifier la situation, permettant une évaluation plus fine du nombre de véhicules incendiés et de la nature de ces véhicules. Il s'agit en effet d'éviter les fraudes à l'indemnisation, qui pourraient avoir lieu dans le cas où les propriétaires d'épaves demanderaient réparation. Le Président Jean-Luc Warsmann a indiqué qu'une évaluation des dispositions nouvelles serait faite au bout d'un an dans le but d'évaluer l'opportunité de faire évoluer la rédaction du texte pour mieux encadrer, le cas échéant, les conditions d'indemnisation et mieux prévenir tout risque d'abus.

Le nouveau dispositif supprime la condition qui existe aujourd'hui pour les indemnisations par la CIVI : celle-ci n'indemnise la victime qu'en cas de « *situation matérielle ou psychologique grave* », situation qui n'est que très rarement relevée en cas d'incendie de véhicule, alors même que cette situation peut avoir des conséquences très graves pour certaines victimes. Il est donc capital de voir cette condition disparaître du dispositif mis en place par la présente proposition de loi.

Le Président Jean-Luc Warsmann a indiqué que ce dispositif instaure un filet de sécurité pour ceux dont la perte du véhicule constitue un préjudice très grave : la somme maximale de 4 000 euros qui pourra être versée aux propriétaires ne permettra à l'évidence pas de rembourser à leur valeur les véhicules de luxe mais bien de répondre à une situation dont les conséquences sont socialement très inéquitables.

Puis la Commission est passée à l'examen des articles de la proposition de loi (n° 575).

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions tendant à créer de nouveaux droits pour les victimes d'infractions

Article 1^{er} (Titre XIV bis [nouveau], art. 706-15-1 et 706-15-2 [nouveaux], 474-1 [nouveau], 706-11 du code de procédure pénale) : *Création d'un dispositif d'aide au recouvrement des dommages-intérêts pour les victimes d'infractions* :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**.

— Art. 706-15-1 (nouveau) du code de procédure pénale : *Champ d'application de l'aide au recouvrement* :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par **le rapporteur** visant à substituer aux termes « frais accordés » ceux de « sommes allouées ».

La Commission a *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 2 (Art. L. 422-4, Section I et Section II [nouvelles], art. L. 422-7 à L. 422-10 [nouveaux] du code des assurances) : *Règles de fonctionnement du dispositif d'aide au recouvrement des dommages-intérêts pour les victimes d'infractions* :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**.

— Art. L. 422-7 [nouveau] du code des assurances : *Paiement des dommages et intérêts ou versement d'une avance sur le montant des dommages et intérêts par le fonds de garantie ; subrogation et mandat du fonds de garantie* :

La Commission a *adopté* un amendement de précision et un amendement de cohérence présentés par **le rapporteur**.

— Art. L. 422-9 [nouveau] du code des assurances : *Pénalité au titre des frais de gestion perçue sur la personne responsable* :

La Commission a *adopté* un amendement de cohérence rédactionnelle présenté par **le rapporteur**.

— Art. L. 422-10 [nouveau] du code des assurances : *Affectation des sommes recouvrées par le fonds de garantie* :

La Commission a *adopté* un amendement de clarification présenté par **le rapporteur**, ainsi que l'article 2 ainsi modifié.

Article 3 (Art. 706-14 du code de procédure pénale) : *Amélioration des conditions d'indemnisation des propriétaires de véhicule victimes d'une destruction volontaire de leur bien* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

CHAPITRE II

Dispositions tendant à encourager la présence des prévenus à l'audience et à améliorer l'efficacité de la signification des décisions

Article 4 (Art. 1018 A du code général des impôts ; art. 390 et 390-1 du code de procédure pénale) : *Majoration du droit fixe de procédure dû par le condamné en cas d'absence injustifiée à l'audience :*

La Commission a adopté cet article sans modification.

Article 5 (Art. 559-1 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Création d'un délai maximal pour les huissiers de justice pour procéder à la signification des décisions pénales :*

La Commission a adopté cet article sans modification.

Article 6 : (Art. 557 et 558 du code de procédure pénale) : *Possibilité pour les huissiers de justice de laisser un avis de passage et de procéder à la signification à leur étude :*

La Commission a adopté un amendement de coordination présenté par le **rapporteur**, ainsi que l'article 6 ainsi modifié.

CHAPITRE III

Dispositions tendant à améliorer l'exécution des peines d'amendes et de suspension ou de retrait du permis de conduire

Article 7 : (Art. 530-4 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Possibilité pour le Trésor public d'accorder des remises sur les amendes forfaitaires majorées :*

La Commission a adopté cet article sans modification.

Après l'article 7

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Émile Blessig** visant à généraliser l'expérimentation menée dans le ressort du TGI d'Annecy qui permet au procureur de la République de proposer, dans le cadre d'une composition pénale, l'installation d'un éthylotest anti-démarrage en cas de contrôle d'alcoolémie au volant supérieur au taux autorisé. Il s'agit de permettre, dans certains cas, notamment à l'encontre de primo-délinquants, non impliqués dans un accident avec dommages corporels, n'ayant commis aucun délit routier connexe, détenteurs d'un permis depuis plus de 3 ans, de privilégier une logique préventive sur une logique purement répressive. Le comportement du conducteur est suivi pendant 6 mois, notamment sur un plan médical, en lien avec une association de prévention des violences routières. Au bout de 6 mois, le procureur peut décider de renoncer aux poursuites si la personne a respecté ses engagements. L'expérience d'Annecy ayant apporté les preuves de son efficacité, il convient donc de la généraliser.

Le rapporteur a indiqué que, s'il partageait les objectifs de l'auteur de l'amendement, il jugeait l'expérience menée en Haute-Savoie trop récente pour être d'ores et déjà généralisée. Il a donc demandé le retrait de l'amendement dans l'attente d'une analyse

plus poussée des expériences conduites tant à Annecy qu'à l'étranger. Il a indiqué par ailleurs que certains problèmes techniques demeuraient sans solution. En outre, la ministre de l'Intérieur a fait savoir qu'un texte sur la sécurité routière était en préparation qui prendrait prochainement en compte cette préoccupation.

M. Émile Blessig a maintenu son amendement, regrettant la frilosité d'une administration peu encline à suivre les bonnes idées innovantes.

Après que **le Président Jean-Luc Warsmann** eut indiqué que cet amendement, dont il partage les objectifs, n'avait pas réellement sa place dans une proposition de loi faisant suite aux conclusions de la mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 8 : (Art. L. 322-1 du code de la route) : *Extension du champ de la procédure d'opposition au transfert du certificat d'immatriculation* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 9 : (Art. L. 225-4 du code de la route) : *Accès direct des autorités judiciaires, préfectorales et policières au fichier national des permis de conduire* :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**, ainsi que l'article 9 ainsi modifié.

Article 10 (Art. 707-2 du code de procédure pénale) : *Possibilité de s'acquitter du montant du droit fixe de procédure même en l'absence de condamnation à une peine d'amende et réduction de 20 % sur le montant du droit fixe de procédure en cas de paiement volontaire dans le délai d'un mois* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

CHAPITRE IV

Dispositions diverses

Article 11 : *Date d'entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi* :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** visant à repousser l'entrée en vigueur du dispositif d'aide au recouvrement des dommages et intérêts du 1^{er} janvier 2008 au 1^{er} avril 2008, afin de laisser au Gouvernement le temps de publier les textes d'application nécessaire.

Mme Delphine Batho s'est interrogée sur l'opportunité d'un tel report, préférant la date de publication de la loi, voire celle du 1^{er} janvier 2008 qui aurait l'avantage de couvrir les cas d'incendies de véhicules de la nuit du 31 décembre 2007.

Après que **le Président Jean-Luc Warsmann** eut indiqué qu'il était préférable d'unifier les dates d'entrée en vigueur, la Commission a *adopté* cet amendement, ainsi que l'article 11 ainsi modifié.

Article 12 : *Compensation financière* :

La Commission a été saisie d'un amendement de suppression présenté par le **rapporteur**, son auteur ayant fait valoir que les nouvelles ressources du fonds de garantie lui permettront de faire face aux coûts liés aux indemnisations nouvelles. Il n'est donc plus nécessaire de maintenir le gage qui visait à assurer la recevabilité financière du dépôt de la proposition de loi.

Après que **M. Charles de Courson** se fut interrogé sur le bien-fondé de supprimer en commission un gage qui pourrait toujours l'être en séance publique à l'initiative du Gouvernement, la Commission a *adopté* cet amendement et l'article 12 a ainsi été *supprimé*.

Puis la Commission a *adopté* l'ensemble de la proposition de loi à *l'unanimité*.

*
* *

Ensuite, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Charles de Courson, la proposition de loi constitutionnelle de M. François Sauvadet relative au retour à l'équilibre des finances publiques (n° 573).

M. Charles de Courson, rapporteur, a tout d'abord indiqué que la proposition de loi constitutionnelle relative au retour à l'équilibre des finances publiques (n° 573) vise à interdire la présentation et l'adoption de budgets de l'État et de la Sécurité sociale comportant un déficit de fonctionnement. Soulignant que depuis 1981, soit depuis 28 ans, le budget de l'État n'a jamais été voté en équilibre de fonctionnement, il a estimé que l'ensemble de la classe politique ne pouvait plus se désintéresser du problème.

Le rapporteur a ensuite exposé les quatre grandes catégories de justifications légitimant l'initiative des membres du groupe Nouveau Centre.

Il a précisé que la bonne gouvernance figurait au premier rang de celles-ci, l'État et la Sécurité sociale ne pouvant plus s'exonérer des principes de régulation budgétaire qui s'imposent aux collectivités locales depuis la décentralisation ou aux entreprises privées.

Il a rappelé à ce sujet que la loi impose aux collectivités locales de voter leur budget en équilibre réel, faute de quoi, en cas de dérapage apparu en cours d'exécution budgétaire, la chambre régionale des comptes peut être saisie par le préfet, éventuellement chargé de mettre lui-même en œuvre des mesures de redressement.

Il a, en outre, observé que les exemples de sociétés commerciales accusant un déficit d'exploitation depuis 28 ans sont pour le moins rares, de tels cas de figure relevant soit d'une recapitalisation, soit d'un dépôt de bilan.

Évoquant les arguments éthiques et moraux de la proposition de loi constitutionnelle, le rapporteur a souligné que les déficits structurels conduisent à un accroissement de la dette et reportent sur les générations futures la charge du fonctionnement actuel des services

publics. Il a d'ailleurs constaté, à ce sujet, que ceux qui s'aventuraient à justifier aujourd'hui le financement par emprunt de l'État et de la Sécurité sociale étaient peu nombreux.

Présentant ensuite les raisons économiques sous-tendant la proposition de loi constitutionnelle, le rapporteur a estimé que tout endettement public ne concernant pas des dépenses d'investissement comporte, par définition, un effet d'éviction de l'épargne nationale de l'économie productive vers le fonctionnement de structures non créatrices de valeur ajoutée pour la production nationale. Il a fait valoir que maintenir des déficits de fonctionnement équivalait à acter l'anémie de la croissance française à un moment où tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il faut au contraire la renforcer pour surmonter les problèmes économiques et sociaux de notre pays. À titre d'illustration, il a évalué à 0,3 à 0,5 point de produit intérieur brut la perte de croissance à moyen terme pour la France, en appliquant un coefficient de capital équivalent à 4 aux déficits de fonctionnement récurrents de l'État et de la Sécurité sociale.

Il a ajouté que l'argument de l'effet redistributif ne tient pas davantage car, dans une économie ouverte comme la nôtre, une bonne partie des revenus supposés réinjectés dans l'économie nationale bénéficie en fait aux économies étrangères, *via* la consommation de produits importés.

Évoquant enfin les justifications politiques de la proposition de loi constitutionnelle, le rapporteur a rappelé que la majorité parlementaire avait pris des engagements clairs sur le sujet, lors des élections législatives du printemps 2007, puisque sa plate-forme électorale indiquait, notamment : « *À la fin de la législature, le déficit public de fonctionnement aura été supprimé et l'endettement public ne sera possible que pour financer des dépenses d'investissement. Cette règle d'interdiction des déficits de fonctionnement deviendra une norme juridique de valeur supérieure qui s'imposera à tous les gouvernements.* »

Il a mis en exergue que le Président de la République, défendant la thèse d'un équilibre total – en investissement comme en fonctionnement – de nos finances publiques, allait plus loin que la proposition de loi constitutionnelle n° 573, qui maintenait la possibilité d'un déficit lié aux dépenses d'investissement et d'avenir.

Présentant enfin le dispositif de la proposition de loi constitutionnelle, le rapporteur a indiqué que l'article premier interdisait la présentation et l'adoption de projets de lois de finances dont la section de fonctionnement, définie à l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, est en déficit. Il a précisé que l'article 2, relatif aux budgets de la Sécurité sociale, prévoyait quant à lui un équilibre total du fait de l'absence de distinction, dans la partie organique du code de la Sécurité sociale, entre dépenses de fonctionnement, quasi-exclusives, et celles d'investissement. Il a conclu en soulignant que la date d'entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi constitutionnelle, prévue à l'article 3, coïncidait avec l'achèvement de la XIII^{ème} législature, en 2012.

M. François Goulard a félicité le rapporteur pour la clarté de son exposé. Il a toutefois relativisé l'argument portant sur l'effet d'éviction de l'épargne nationale provoqué par les déficits, compte tenu de la part prépondérante des capitaux étrangers dans le financement de la dette publique.

Pour autant, il a dit partager l'opinion selon laquelle les déficits ne sont pas facteur de croissance : la France connaissant des déficits chroniques depuis 1981, elle devrait alors afficher des taux de croissance supérieurs à la moyenne, ce qui est loin d'être le cas. Il a

également observé que les tenants de la théorie keynésienne eux-mêmes préconisent la relance par l'investissement public, comme lors du *New deal* aux États-Unis dans les années 1930, et non par les déficits de fonctionnement.

Estimant que, au contraire, la France affronte un véritable problème d'excès de la dépense publique qui handicape le niveau de la croissance et du pouvoir d'achat, il a constaté que cette situation n'est pas liée à une surabondance de services publics mais qu'elle s'explique par la sous-productivité du secteur public, de sorte que gauche et droite devraient se retrouver pour proposer des solutions afin que les services publics optimisent les dépenses publiques qui leur sont consacrées. Il a déploré qu'au lieu de cela, les gouvernements successifs aient choisi la facilité consistant à recourir aux déficits plutôt que de diminuer les dépenses.

En conclusion, et pour les différentes raisons qu'il avait évoquées, il a indiqué qu'il voterait en faveur de cette proposition de loi constitutionnelle d'intérêt général.

M. Serge Blisko a tout d'abord souhaité rappeler que si la France était en déficit depuis 1981, cela signifiait que le premier budget en déséquilibre avait été voté fin 1980 par une majorité de droite. Il a ensuite indiqué qu'il n'arrivait pas aux mêmes conclusions que le rapporteur.

Admettant que présenter des budgets en déficit de fonctionnement n'est pas une bonne chose pour préparer l'avenir, il a estimé que la question se pose différemment pour l'investissement. Il a aussi fait valoir qu'il peut arriver, pendant des périodes limitées, que le recours au déficit soit nécessaire pour relancer l'activité, comme l'ont montré les exemples historiques du *New deal* ou du plan Marshall. Il a en outre estimé impossible de suivre le rapporteur sur les déficits de la Sécurité sociale, qui ne peuvent être comparés à ceux de l'État, du fait de leur objet redistributif. Il a souligné qu'interdire les déficits de la Sécurité sociale impliquait de préciser par ailleurs si l'on souhaite diminuer les prestations sociales ou augmenter les cotisations pour y remédier.

Il a conclu en indiquant que, au total, si le rapporteur s'était montré plus convaincant sur l'article premier que sur l'article 2, l'ensemble de la proposition de loi constitutionnelle ne pouvait être accepté par le groupe SRC.

Remerciant M. François Goulard pour son soutien à l'adoption de la proposition de loi constitutionnelle, **le rapporteur** a souligné que les arguments économiques qu'il avait développés, s'agissant notamment de l'éviction de l'épargne, avaient une portée incontestable en économie fermée. Il a ajouté qu'en économie ouverte, situation dans laquelle se trouve la France, le fait que 60 % de la dette publique soit détenue par des agents non-résidents soulevait le problème des remboursements à long terme, lesquels ne manqueront pas de se traduire par des ponctions nouvelles sur la richesse nationale.

Il a ensuite rappelé que la *Tennessee Valley Authority* et le plan Marshall correspondaient à des mesures de relance par l'investissement public et non par des dépenses de fonctionnement. Il a remarqué, à ce sujet, que l'opposition n'était pas loin de partager son analyse économique sur l'absence de justification des dépenses de fonctionnement de l'État.

Abordant la question de l'endettement de la Sécurité sociale, il a fait valoir qu'une pérennisation des déficits prévus dans les lois relatives à son financement équivalait à un transfert de dette supplémentaire à la CADES et, corrélativement, à des mesures financières de compensation, c'est-à-dire à une augmentation de la CRDS. Observant que, très bientôt, les ressources de la Sécurité sociale lui permettraient seulement de rembourser les intérêts de sa dette, et non le principal, il a estimé indispensable de prévoir rapidement le retour à l'équilibre de nos finances sociales.

Le Président Jean-Luc Warsmann a remercié le groupe Nouveau Centre d'avoir permis l'inscription de ce débat important à l'ordre du jour. Rappelant que l'ensemble de la majorité souhaite un retour à l'équilibre de fonctionnement de nos finances publiques, ce qu'illustre concrètement la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques, il a précisé que plusieurs parlementaires travaillent actuellement à des rédactions afin de formaliser juridiquement cette position politique, comme le souhaite le rapporteur.

Il a alors estimé que, s'il est utile de lancer le débat sur cette question, il semble en revanche prématuré de s'arrêter dès aujourd'hui sur une rédaction en adoptant en l'état la proposition de loi constitutionnelle du groupe Nouveau Centre. Il a donc proposé que la Commission ne passe pas à l'examen des articles de cette proposition de loi constitutionnelle.

La Commission a alors décidé de passer à la discussion des articles de la proposition de loi constitutionnelle.

Article 1^{er} (art. 47 de la Constitution) : *Interdiction des déficits de fonctionnement de l'État en lois de finances :*

Après avoir *adopté* un amendement de précision du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

La séance a alors été suspendue.

Le Président Jean-Luc Warsmann, après avoir indiqué que l'ensemble des parlementaires de la majorité partageait l'objectif politique d'un retour à l'équilibre de fonctionnement des finances publiques en 2012, a considéré qu'il était légitime de s'interroger sur la rédaction de la proposition de loi constitutionnelle qui pose des problèmes juridiques évidents. Il a, en outre, observé que son adoption définitive nécessiterait l'organisation d'un référendum puisqu'il s'agissait d'une initiative constitutionnelle d'origine parlementaire.

Il a précisé toutefois que, privilégiant l'objectif politique à ces considérations purement juridiques, l'ensemble des commissaires de la majorité avait finalement décidé d'adopter la proposition de loi constitutionnelle n° 573 pour affirmer clairement une volonté politique.

Article 2 (art. 47-1 de la Constitution) : *Interdiction de tout déséquilibre global entre recettes et dépenses en lois de financement de la Sécurité sociale :*

Après avoir *adopté* un amendement de précision du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Article 3 : *Entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles* :

Après avoir *adopté* un amendement de précision du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

La Commission a ensuite adopté l'ensemble de la proposition de loi constitutionnelle ainsi modifiée.

*

* *

Information relative à la Commission

La Commission a désigné *M. Marc-Philippe Daubresse*, rapporteur sur la proposition de loi de M. Marc-Philippe Daubresse visant à renforcer la coopération transfrontalière par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement relatif à un groupement européen de coopération territoriale (n° 314).

