



# Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 84 - Mardi 3 juin 2008



# S O M M A I R E

- ▶ **Edito du Président** p. 3
  
- ▶ **Note de travail** p. 5
  - ⇒ Proposition de loi portant modification de dispositions relatives à la Cour des Comptes et aux chambres régionales des comptes
  - ⇒ Proposition de loi visant à encadrer la profession d'agent sportif et modifiant le code du sport
  - ⇒ Projet de loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale
  
- ▶ **Question d'actualité** p.16
  - ⇒ Prix des carburants par Yves Krattinger
  - ⇒ Livre blanc sur la Défense par Didier Boulaud
  - ⇒ Régularisation des sans-papiers par Alima Boumediene-Thiery
  
- ▶ **Communiqués de presse** p. 22
  - ⇒ La droite sénatoriale refuse d'évaluer les dépenses imposées par l'Etat aux collectivités territoriales
  - ⇒ La révision de la carte militaire, condition de la révision de la Constitution ?
  - ⇒ Pollueur-Payeur : encore une fois, le Grenelle passe à l'as !
  - ⇒ Institutions : la majorité UMP au Sénat s'accroche à ses privilèges !



# Edito du Président

## Le Grenelle de l'environnement est-il mort ?

**A** lors que l'année 2008 marque visiblement la prise de conscience d'un troisième choc pétrolier, la nouvelle déclaration de principes rappelle utilement la priorité des socialistes sur les questions écologiques. Sauvegarde de la planète, respect de la nature, considération des écosystèmes, développement durable et impératif écologique constituent désormais des combats élevés au rang de principes d'action socialiste.

Du côté gouvernemental, la politique de l'environnement est tellement cafouilleuse, que la pérennité du Grenelle est remise en cause et qu'un doute est permis sur la sincérité de l'engagement de la majorité.

Face à la flambée du coût de l'énergie (le fioul a augmenté de 50 % en un an, celui du diesel de 30 % et celui de l'essence de 20 %, quant au prix du gaz, le Gouvernement a décidé deux hausses, s'élevant au total à 10 %), le gouvernement n'apporte aucune réponse concrète.

En a-t-il les moyens financiers ? L'Etat prévoit 24,1 milliards d'euros de recettes tirées de la fiscalité pétrolière en 2008. Mais les allègements sur la fiscalité pétrolière ont déjà représenté en 2007 un manque à gagner de quelques 17 milliards ! L'Etat entend utiliser les surplus de TVA perçus par l'Etat sur les produits pétroliers pour alimenter un fonds destiné à aider des ménages non imposables. Mais aucune solution durable n'est apportée à une situation qui ne fait qu'empirer. Décider de subventions ou octroyer aux ménages un petit bout de TVA ne fera que reculer l'échéance.



L'ère de l'énergie fossile à bas prix est terminée. L'énergie devient un produit de luxe, et ces augmentations provoquent une chute très inquiétante du pouvoir d'achat et du moral des ménages, qui doivent parfois consacrer plusieurs mois de salaires pour pouvoir remplir leur cuve de fioul.

Il revient dès lors nécessaire de prendre l'exacte mesure que la lutte contre le changement climatique impose à la réorientation des politiques publiques comme aux comportements des ménages.

Pour relever ce défi, une volonté politique inflexible est nécessaire. Force est de constater que le gouvernement ne l'a pas. Deux exemples suffisent à le démontrer. La loi sur les OGM a trahi ses objectifs initiaux. Le texte est en apparence contraignant, mais en réalité inapplicable. Il permet de toute façon la dissémination des OGM. Pour la majorité, l'environnement n'est visiblement pas une priorité, mais un dossier embarrassant.

Quant aux lobbies, ils se sont déchaînés. Le deuxième exemple est celui de la loi sur la responsabilité environnementale. Adoptée avec retard, la transposition de cette directive européenne de 2004 est également incomplète.

C'est dire le scepticisme de l'opposition, et de l'opinion, sur la volonté politique réelle de la majorité à mettre en chantier le Grenelle de l'environnement.

Le projet de loi de programme, dont le Sénat sera saisi bientôt, fixe à notre pays deux objectifs principaux : diviser par quatre nos émissions de Gaz à effet de serre (GES) entre 1990 et 2050, et faire de notre économie la plus efficiente en carbone de l'Union européenne à l'horizon 2020. Ils sont ambitieux.

Le gouvernement traite ce dossier à reculons. Il n'est pourtant pas mineur. Les effets du changement climatique, déjà constaté, se feront sentir même si les émissions des gaz à effet de serre cessaient immédiatement compte tenu de l'effet d'inertie. En effet, par exemple, le CO2 répandu dans l'atmosphère a une durée de vie de l'ordre de 120 ans.

La prise de conscience de cet enjeu conditionne notre avenir, et les marges de manœuvre dont disposeront dans l'avenir tous les gouvernements. Le changement climatique va impliquer une révolution dans nos pensées, dans nos modes de vie, elle va exiger une remise en cause de notre insouciance économique, de notre foi dans la croissance économique, de nos relations face au lobbying et au court terme.

Après les intentions affichées et les reculades réalisées, le gouvernement devra faire preuve d'une capacité à convaincre que l'environnement est vraiment une priorité.

**Jean-Pierre BEL**



# Note de travail

## Projet de loi portant modification de dispositions relatives à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes

Ce projet de loi a pour objectif principal de mieux adapter les procédures juridictionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui garantit le droit à un procès équitable.

*" Article 6§1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès [dans certaines conditions limitativement énumérées] "*

Plusieurs arrêts récents de la Cour européenne des droits de l'homme ont remis en cause les caractéristiques des procédures juridictionnelles devant les juridictions financières, en contestant leur caractère équitable pour le justiciable et en critiquant leur longueur excessive. La Cour européenne des droits de l'homme, par plusieurs arrêts rendus en 2003 et 2004 (la France a été condamnée en avril 2006), avait jugé que l'article 6§1 s'appliquait aux procédures contentieuses devant la Cour des comptes.

Dans ces conditions, les comptables patents et les comptables de fait ont le droit à un procès équitable et, à ce titre, à ce que leur cause soit entendue publiquement dans des délais raisonnables. Le Premier président de la Cour des comptes a pris dès mai 2006 une instruction apportant une première réponse à la situation résultant des arrêts récents de la Cour européenne des droits de l'homme.

Toutefois, une loi devait venir conforter les avancées de cette instruction. Tel est l'objet du présent projet de loi :

⇒ En premier lieu, ce projet de loi clarifie et allège la procédure juridictionnelle pour permettre au comptable d'être jugé dans " un délai raisonnable ", en mettant fin à la règle traditionnelle du " double arrêt ", provisoire puis définitif. Il distingue les fonctions d'instruction par le magistrat rapporteur, de poursuite ou de mise en jeu de la responsabilité du comptable par le ministère public et de jugement par une formation collégiale lorsque la charge a été soulevée ou par un juge unique en l'absence de charge.

⇒ En second lieu, il généralise la publicité des audiences et assure l'équilibre de la procédure juridictionnelle en excluant le rapporteur comme le ministère public du délibéré et en offrant aux parties qui le demandent un accès au dossier.

⇒ En troisième lieu, il supprime le pouvoir de remise gracieuse que détient le ministre chargé des comptes publics en matière d'amendes (dont le plafond est doublé) tout en maintenant cette faculté pour les débets.

⇒ Enfin, les députés ont supprimé la reconnaissance d'utilité publique des dépenses donnant lieu à la gestion de fait pour lui substituer une procédure de simple recueil de son avis.

A l'Assemblée nationale, ce texte a fait l'objet d'un débat " modeste " : très peu d'amendements ont été déposés, la plupart étant d'ailleurs rédactionnels ; quatre amendements principaux ont été adoptés (cf. infra). Ce projet de loi n'a pas fait l'objet de critiques de fond particulières. Par contre le contexte (cf. infra) c'est-à-dire la préparation d'une réforme d'ampleur des juridictions financières suscite inquiétudes et interrogations.

Ce texte, nécessaire au regard du droit européen, est aussi le préalable indispensable à la refonte plus globale des juridictions financières et à la restructuration des chambres régionales des comptes.

Les députés UMP et du Nouveau centre ont voté pour, les socialistes se sont abstenus.

La nouvelle procédure applicable aux activités juridictionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes prévue par les articles 11 pour la Cour des comptes et 21 pour les chambres régionales des comptes qui créent respectivement dans le code des juridictions financières un article L.142-1 et L. 242-1 afin de traduire les exigences résultant de l'article 6§1 de la Cour européenne des droits de l'homme et d'unifier la procédure juridictionnelle constitue le cœur du projet de loi.

#### **LES GRANDES LIGNES DE CE PROJET DE LOI ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE :**

**1) Les exigences du procès équitable**, dans un délai raisonnable, imposent de distinguer clairement les fonctions d'instruction par le magistrat rapporteur, de poursuite ou de mise en jeu de la responsabilité du comptable par le ministère public et de jugement par une formation collégiale lorsque la charge a été soulevée ou par un juge unique en l'absence de charge. (art. 11 et 21)

► Si le ministère public conclut à l'absence de charge, le comptable pourra être déchargé par une ordonnance rendue à juge unique par le président de la formation de jugement. Initialement, le projet de loi prévoyait la possibilité de contestation de l'ordonnance de décharge d'un comptable, devant le juge unique qui l'a rendue (cf. infra).

► S'il conclut à l'existence de charges à l'encontre du comptable, il devra désormais prendre un réquisitoire. Le ministère public dispose seul de la décision d'engager une action à l'encontre du comptable. Le rôle du ministère public concernant l'engagement des poursuites est renforcé ; désormais, toute procédure contentieuse ne pourra être ouverte que par un réquisitoire du ministère public (disparition de l'auto saisine) mais il est éloigné de la formation de jugement.

- L'Assemblée nationale a précisé que les parties ont accès au dossier (rapports d'instructions, conclusions du ministère public) avant l'audience (cette précision donne un fondement légal à une pratique de la Cour des comptes depuis 2006). Les parties doivent être en mesure de contredire efficacement à l'audience le point de vue exposé par le ministère public.

- A compter du réquisitoire, la procédure devenue contentieuse est contradictoire : l'instruction repose sur des échanges avec le comptable, par écrit, et, s'il le demande, par oral (la procédure contradictoire n'est plus exclusivement écrite; une place plus grande est faite à l'oralité des débats).  
- La juridiction ne rendra donc un jugement qu'à l'issue de cette instruction contradictoire, après rédaction par le rapporteur d'un second rapport à fin de jugement et au vu des conclusions du ministère public (suppression du double arrêt : jugement provisoire suivi des réponses du comptable puis jugement définitif).

- Les débats ont lieu systématiquement en audiences publiques (sauf raisons d'ordre public, respect de la vie privée ou secrets protégés par la loi). Aujourd'hui, cette publicité est réservée aux cas de gestion de fait et de condamnation à l'amende.

- Le délibéré des juges est secret et le rapporteur comme le ministère public sont absents (aujourd'hui, le ministère public prend part au débat sans voter). Avec l'éloignement des formations de jugement, l'équilibre de la procédure contentieuse est renforcé.

**2) Renforcement de la crédibilité et de l'indépendance du pouvoir du juge des comptes** d'une part en supprimant la possibilité donnée au ministre chargé des comptes d'accorder une remise gracieuse pour les amendes (article 9) prononcées à l'encontre des comptables par le juge financier (article 8). En effet désormais il est précisé que lorsque le juge financier se prononcera en matière d'amendes pour gestion de fait il prendra en compte des éléments liés au comportement du comptable de fait (situation patrimoniale, absence ou existence d'enrichissement personnel etc.) afin d'adapter le quantum de l'amende à la gravité du manquement constaté.

En revanche le ministre conserve son droit de remise gracieuse pour les débet, car dans ce cas le juge financier ne se prononce que sur des éléments objectifs, il est juge des comptes et non juge des comptables.

Par ailleurs, le projet de loi double le plafond des amendes pour retard dans la production des comptes (article 5) et supprime la possibilité abandonnée depuis longtemps dans les faits, de condamner à l'amende les héritiers d'un comptable (article 7) .

### **3) Suppression de la reconnaissance d'utilité publique de la gestion de fait**

Un article 16 bis a été adopté (amendement Ch. de Courson) pour supprimer l'article L. 1612-19-1 du CGCT qui prévoit que les assemblées délibérantes des collectivités territoriales se prononcent sur le caractère d'utilité publique des dépenses ayant donné lieu à gestion de fait et le remplacer par un article du code des juridictions financières prévoyant une procédure de simple recueil de l'avis de ces assemblées délibérantes.

Cette formalité allonge souvent considérablement la procédure, dans la mesure où elle donne généralement lieu elle-même à un contentieux devant le juge administratif. Or, il a été estimé que cette procédure ne constitue nullement une garantie pour la personne mise en cause puisque, si la délibération reconnaît l'utilité publique des dépenses, elle ne lie alors pas le juge financier. A l'inverse, si la délibération se prononce contre l'utilité publique, la décision s'impose au juge financier qui est contraint de mettre le comptable de fait en débet pour les sommes correspondantes.

Cet article propose donc de remplacer ce système par un mécanisme plus souple n'écartant pas totalement les assemblées délibérantes dans l'appréciation du caractère d'utilité publique des dépenses d'une gestion de fait. Il est proposé que le nouvel article L. 231-4 du Code des Juridictions Financières permette de solliciter un avis de l'assemblée délibérante, sans que cette formalité ne rallonge considérablement les délais.

**4) Enfin ce projet de loi comporte un certain nombre d'autres dispositions :** dispositions de coordination, de réorganisation ou d'harmonisa

tion des procédures de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

- l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel avant l'article 1er qui précise l'appellation du " représentant du ministère public " près les chambres régionales des comptes, qui remplace le terme de " commissaire du Gouvernement " .

- L'article 2 précise que les comptables publics doivent produire leurs compte à la Cour des comptes " dans un délai fixé par décret en Conseil d'Etat " au lieu de " annuellement " afin de donner réalité à l'opposabilité des délais. L'article 3 formalise la procédure existante d'injonction de présentation du compte de la gestion de fait dans un délai déterminé (qu'elle fixe à 2 ou 3 mois en général).

- Les articles 3 et 16 précisent explicitement que les personnes déclarées comptables de fait doivent produire leurs comptes litigieux dans les délais fixés par les juridictions financières dans leur jugement. Ils tirent les conséquences pour la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes de la suppression de l'auto saisine par les articles 11 et 21 ; en effet, toute ouverture d'instance contentieuse suppose un réquisitoire préalable du parquet.

- l'article 6 modifie l'article L. 131-8 du code des juridictions financières. Celui-ci organise la procédure de condamnation à l'amende pour retard des comptables qui relèvent de l'apurement administratif du Trésorier payeur général et prévoit également que les TPG peuvent saisir le juge des comptes lorsqu'un comptable dont ils arrêtent les comptes ne répond pas dans les délais aux injonctions qu'ils leur adressent dans le cadre de l'apurement administratif. Bien que cette procédure administrative ne soit pas remise en cause, le projet de loi supprime la possibilité pour le TPG de saisir le juge financier pour un retard mis par un comptable à répondre aux injonctions qu'il lui adresse, dans le cadre d'une procédure administrative de reddition des comptes. Cette procédure d'amendes pour retard dans les réponses aux injonctions du TPG n'est pas utilisée dans la pratique.

- l'article 8 outre qu'il précise comme nous l'avons vu plus haut la possibilité d'introduire des critères subjectifs pour déterminer l'amende pour gestion de fait à côté des critères objectifs (importance et durée de la détention ou du manie

ment des deniers publics) pour fixer l'amende, cet article réduit les cas de non-cumul entre amendes pour gestion de fait et sanctions pénales. L'incompatibilité sera limitée aux poursuites sur le chef de l'article 433-12 du code pénal intervenues " pour les mêmes opérations " que celles qui ont entraîné la déclaration de gestion de fait. Cette modification entraînera une augmentation des situations dans lesquelles le juge des comptes pourra condamner à l'amende un comptable de fait.

- L'article 30 autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour ce qui concerne les pays d'outre-mer. (Délai de 3 mois (au lieu de 6 mois amdt soc) à compter de la publication de la loi pour prendre l'ordonnance étendant ces dispositions à l'outre-mer).

- Enfin l'article 31 précise que cette loi entrera en vigueur à compter du 1er janvier 2009 à l'exception de la suppression des amendes pour retard aux héritiers du comptable.

#### **LES POINTS AYANT FAIT L'OBJET DE DEBATS A L'ASSEMBLEE NATIONALE :**

⇒ La décharge du comptable par une simple ordonnance rendue à juge unique par le président de la formation de jugement dès lors que le ministère public conclut à l'absence de charge : compétence liée du juge financier.

Le projet de loi initial prévoyait que le comptable ou l'ordonnateur concernés par la procédure de décharge pourraient former une opposition motivée à l'ordonnance (ex : ordonnateur mécontent de la décharge accordée à son comptable). Le magistrat pourrait alors décider au vu de faits nouveaux du retrait de son ordonnance ayant encore un caractère provisoire pendant le délai de contestation et transmettre le dossier au ministère public.

Ni le rapporteur ni la majorité à l'Assemblée nationale n'ont été convaincus par cette étape procédurale (idem pour le syndicat des juridictions financières), cette décharge pouvant toujours être contestée en appel devant la Cour des comptes ou en cassation devant le Conseil d'Etat s'agissant d'un arrêt de cette dernière.

Les députés socialistes ont exprimé la crainte que le juge unique soit tenu de suivre la position du ministère public dans le cas où celui-ci propose de ne retenir aucune charge.

En réponse à cette crainte, le rapporteur avait déposé un amendement levant cette ambiguïté quant à la faculté pour le juge unique de se refuser à prendre une ordonnance de décharge s'il est en désaccord avec le parquet, par exemple au vu de faits nouveaux. Cet amendement a été retiré, repris par René Dosière, mais rejeté après que le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement a confirmé cette crainte et expliqué que le caractère très particulier de la procédure devant le juge financier ne le permet pas.

Si le président d'une chambre ne signait pas l'ordonnance de décharge, il ne pourrait de toute façon pas poursuivre et la décharge serait acquise malgré tout au terme du délai de prescription de 6 ans. Il a également souligné que le ministère public était totalement indépendant de l'exécutif. René Dosière a présenté un amendement permettant à la collégialité d'ouvrir une procédure d'instruction... qui a été rejeté car contraire à la jurisprudence de la Cour européenne qui a très clairement précisé la nécessité de séparer les fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement.

⇒ Le droit de remise gracieuse du ministre du budget en ce qui concerne les débits prononcés à l'encontre des comptables.

René Dosière a défendu un amendement de suppression. Il s'est fait l'écho du rapporteur qui s'étonne du " caractère systématique des remises accordées par le ministre des comptes publics qui, si elles ne sont pas toujours totales, ne laissent à la charge du comptable qu'une infime partie des débits.

Cette pratique systématique est tout d'abord problématique au regard des principes (en effet, en ce cas, à quoi servent les décisions du juge des comptes ?). En outre, (...) ce recours systématique (...) n'est pas sans conséquence pour les finances publiques ". Ainsi, en 2006, les remises gracieuses ont atteint 39,5 millions € (soit un taux de 93 %) et 15, 1 millions d'euros en 2007 (soit un taux de 98 %). En deux ans, les contribuables ont donc payé près de 45 millions d'euros à la place des compagnies d'assurance qui perçoivent pourtant les cotisations des comptables, pratiquement tous assurés.

Toutefois, il faut relativiser le préjudice financier subi par les collectivités territoriales : le jugement des comptes peut intervenir pour des raisons purement formelles - mauvaise imputation budgétaire ou absence de pièces n'entraînant aucune perte financière. Ainsi, sur les 42 millions de débits constatés en 2006, 35 millions n'emportaient aucun préjudice.

Un décret pris en mars 2008 prévoit que la Cour des comptes donnera un avis préalable à toute remise gracieuse sur les débits, et le ministre des comptes, s'il s'en écarte, devra motiver sa décision.

En ce qui concerne le plafond des amendes, notons qu'il correspond à l'indice 250 de la fonction publique soit 1 139 euros ; en le doublant, il passera à 2 278 euros. Aujourd'hui, les taux sont peu élevés : 75 euros par compte et par mois de retard pour les TPG, 22 euros pour les autres comptables, 3 euros pour les comptables relevant de l'apurement administratif. Ces condamnations sont très peu nombreuses : 3 en 2005, 1 en 2006 et aucune à la Cour des comptes ; 77 en 2005, 104 en 2006 et 86 en 2007 devant les chambres régionales des comptes.

## LE CONTEXTE DE CETTE REFORME :

### ► Les motifs de droit :

L'article 6§1 de la Cour européenne des droits de l'homme :

*" § 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès [dans certaines conditions limitativement énumérées] "*

La spécificité des procédures contentieuses devant les juridictions financières a longtemps pu faire penser que les stipulations de l'article 6§1 précité n'étaient pas applicables. Le Conseil d'Etat jugeait traditionnellement que la Cour des comptes ne statuant pas en matière pénale et ne

tranchant pas de contestations sur les droits et obligations de caractère civil, les comptes patents ou de fait, n'étaient pas fondés à critiquer la procédure applicable devant les juridictions financières (délais, double arrêt, caractère non systématique des audiences publiques, participation du rapporteur au délibéré).

A compter de 2003, en trois ans, par plusieurs de ses arrêts, la Cour européenne des droits de l'homme est venue remettre en cause successivement les règles fort anciennes concernant la gestion de fait, la gestion patente et la règle du double arrêt, et jugé que l'article 6§1 de la Convention était applicable aux procédures de gestion de fait :

- la décision du 7 octobre 2003, Richard-Dubarry, a affirmé l'applicabilité de l'article 6§1 à l'ensemble de la procédure de gestion de fait (la requête portait en particulier sur la durée excessive de la procédure, huit ans), la condamnation de la France intervenant le 1er juin 2004, et le Conseil d'État s'étant aligné entre-temps ;

- la décision du 13 janvier 2004, Martinie, suivie d'une condamnation de la France par la Grande chambre de la CEDH le 12 avril 2006 (Martinie c/ France), a étendu cette applicabilité aux contestations de leur mise en débat par les comptables patents (en l'espèce, un intendant de lycée).

- la décision du 12 décembre 2006, Siffre, Ecoffet et Bernardini c/ France a expressément battu en brèche la règle du " double arrêt ", emblématique de la mise en œuvre du contradictoire devant le juge des comptes, en ces termes : " Si la multiplication des étapes procédurales qui caractérise la procédure financière vise notamment à protéger les droits de la défense [...], elle a l'effet paradoxal de se retourner contre [le défendeur] en prolongeant la procédure de manière excessive. "

- Rappelons que dès 1996 les audiences publiques ont été introduites dans les instances de condamnation à l'amende, pour sanctionner une gestion de fait ou un retard dans la production des comptes. Puis cette pratique a été introduite dans le code des juridictions financières par la loi du 21 décembre 2001. Cette loi impose la publicité des audiences pour la gestion de fait et la condamnation à l'amende et l'exclusion du rapporteur du délibéré.

- Enfin, le Premier président avait, en accord avec le parquet, et décidé à prévenir des condamnations ultérieures par la Cour de Strasbourg, pris au mois de mai 2006 une instruction ad hoc adaptant les procédures juridictionnelles des juridictions financières. Les principes en sont les suivants :

- les règles du " procès équitable ", telles que définies à l'article 651 de la Convention européenne des droits de l'homme, s'appliquent à la mise en débet de tous les comptables, en première instance comme en appel ;

- une audience publique doit être organisée avant toute mise en débet (ou tout jugement d'un appel portant sur un débet) ;

- le rapport ainsi que les conclusions du parquet sont communicables aux parties avant l'audience ;

- le rapporteur et le représentant du parquet ne peuvent ni participer ni assister au délibéré.

#### ► Les conditions d'examen de ce texte par le Parlement :

Au-delà de la nécessité de se mettre en conformité avec les règles européennes, il est néanmoins légitime de s'interroger sur la précipitation avec laquelle ce projet de loi est inscrit à l'ordre du jour du Parlement. Paradoxalement, l'urgence n'est pas déclarée, cette loi n'entrera en application qu'au 1er janvier 2009 et une réforme d'ampleur de l'organisation et des missions des juridictions financières est en préparation.

⇒ La réforme annoncée : ce que l'on en sait (cf. presse en annexe et notamment un article du journal " Les Echos " du 18 avril 2008 ci-après):

Philippe Seguin en a dévoilé les grandes lignes lors de ses vœux à la Cour le 18 janvier dernier, puis il a remis un projet de réforme concernant au premier chef les chambres régionales des comptes, début février, au Premier ministre et au Président de la République. Il propose de renforcer la responsabilité des élus, qui seraient soumis au même régime que les comptables des administrations locales. Une véritable certification des comptes des collectivités territoriales serait instituée ainsi qu'une meilleure coordination entre les travaux de la Cour des comptes et ceux des 26 chambres régionales des comptes jugée utile pour l'évaluation des politiques publiques.

En outre les chambres régionales des comptes seraient regroupées au niveau interrégional.

L'opacité qui entoure ce projet de réforme suscite l'inquiétude des magistrats financiers.

Le Syndicat des juridictions financières (SJF) présidé par Marc Chabert estime qu'à terme ce projet signifierait la disparition de l'une de leurs principales missions : le contrôle de la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics de leur région. Aujourd'hui, ce contrôle porte sur 250 milliards d'euros et 70% de l'investissement public. Le contrôle de gestion serait menacé selon lui par la certification des comptes qui consiste à vérifier la conformité des états financiers d'une entité vis-à-vis d'un ensemble donné de règles comptables. Il souligne que le rapport de la Cour des comptes sur l'intercommunalité s'est nourri des contrôles des EPCI assurés par les chambres régionales des comptes (cf. article en annexe).

Il note par ailleurs que la responsabilisation des ordonnateurs n'est concevable que si elle s'accompagne d'un renforcement des contrôles.

Il craint également la centralisation des contrôles depuis Paris, l'arrêt des recrutements (d'ici à 5 ans, sur les 330 magistrats, 1/3 seront partis à la retraite) et la fermeture de plusieurs chambres régionales des comptes. Les effectifs de celles-ci pourraient être répartis sur 6 ou 8 sites dont les activités, " mutualisées ", seraient programmées et coordonnées par le siège de la Cour des comptes, notamment pour procéder à l'évaluation des politiques de son choix. En divisant par trois le nombre des chambres régionales des comptes, il fait valoir qu'il sera difficile de continuer à exercer le contrôle des comptes publics locaux avec la même vigilance.

Reconnaissant que les chambres régionales des comptes ne peuvent pas suivre le rythme du contrôle de gestion des collectivités territoriales, le président du SJF estime nécessaire de réorienter les contrôles. " On est parti du contrôle de tous les organismes, nous devons les programmer en fonction des risques et des signalements ".

⇒ C'est d'ailleurs ce contexte qui explique que le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes n'a pas approuvé ce texte.



# Note de travail

## Proposition de loi visant à encadrer la profession d'agent sportif et modifiant le code du sport

L'activité d'agent sportif bien que légalisée et réglementée fait aujourd'hui l'objet de très nombreux contournements, facilitant des transactions douteuses, véhiculant des sommes d'argent colossales (dont la provenance est parfois incertaine).

Ces pratiques s'exercent au détriment des " sportifs professionnels lambdas " et plus particulièrement des mineurs. Les contentieux se sont multipliés ces dernières années (Procès des comptes de l'OM, instruction et mise en examen au PSG, Instruction sur le Racing club de Strasbourg, enquête à l'ASSE pour blanchiment d'argent...).

Face à la recrudescence de conflits d'intérêts et de non respect de la réglementation, les initiatives se sont multipliées, tant de la part du législateur que de la part du gouvernement, pour tenter de trouver des solutions. Néanmoins, la pression de certains acteurs du monde sportif, satisfaits de se partager les parts du fructueux marché opaque des transactions, a considérablement freiné les velléités de remise à plat du système.

La proposition de loi de JF Humbert propose ainsi quelques améliorations mais ne permettra vraisemblablement pas de remédier à l'ensemble des vices entachant l'exercice de l'activité d'agent sportif et les transactions menées par ceux-ci.

Faisant suite à la loi n° 92-652 du 13 juillet 1992 (article 7) instaurant un système de déclaration préalable, à l'exercice de l'activité d'agent sportif, auprès du ministère chargé des sports, en contrepartie d'un agrément, la loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives a encadré la profession d' " intermédiaire " sportif et posé les conditions de l'obtention d'une " licence d'agent

sportif " (article 7 modifiant l'article 15-2 de la loi de 1984).

Cet article a désormais été intégré dans le Code du sport (articles L.222-6 à L.222-11).

La législation actuelle a calqué l'encadrement de l'activité d'agent sportif sur celui ayant cours pour la profession d'agent artistique. L'activité d'agent sportif est soumise à l'octroi d'une licence, d'une durée de 3 ans, délivrée et renouvelée par l'une des 27 fédérations sportives délégataires d'une mission de service public (art L.122-6).

L'activité d'agent sportif fait l'objet d'incompatibilités avec les fonctions de direction ou d'encadrement dans une association ou société employant des sportifs ou organisant des manifestations sportives ou dans une fédération sportive ou l'un de ses organes et avec certaines condamnations pénales (articles L.222-7 et L.222-8). Sont soumis à cet encadrement de la profession d'agent sportif les ressortissants de l'UE (article L.22-9).

Est posée l'interdiction pour l'agent d'un sportif de percevoir une rémunération supérieure à 10% du montant de la rémunération du sportif.

Est également interdit, pour un même agent, le double mandatement et obligation est faite à l'agent de n'être rémunéré que par le seul mandant (interdiction fréquemment contournée, en pratique -cf infra-). Ces deux dispositions avaient été élaborées afin de ne pas favoriser les intérêts d'un club au détriment de ceux d'un joueur.

Enfin, un pouvoir de contrôle est octroyé aux fédérations délégataires sur les contrats conclus par le biais d'un agent afin de préserver les intérêts des sportifs ; des sanctions sont applicables en cas de non communication de ces contrats. (article L.222-10).

Des sanctions pénales (jusqu'à 15 000 € d'amende et un an de prison) assortissent la violation du dispositif légal (exercice sans licence de l'activité de l'agent sportif, non respect des conditions légales de son exercice).

La législation de 2000 est entrée en vigueur alors que de nombreuses fédérations octroyaient déjà, de leur propre chef, des licences d'agent, selon des critères établis par elles.

Ainsi la Fédération française de football délivrait une licence depuis 1995, après évaluation des connaissances juridiques et fiscales du candidat et de sa connaissance des règlements fédéraux nationaux et internationaux (et, au départ, versement d'une caution, par la suite supprimée).

A la fédération française de football, on décompte environ 180 agents titulaires d'une licence (et 400 à 500 faux agents acceptés par certains clubs) sur lesquels seulement 30 à 40 travaillent et 10 sont réellement influents. Ainsi, selon le mot de Laurent Davenas, Président de la Commission d'appel de la Ligue de football professionnel, " 90% des gros transferts sont assurés par à peine 10% des agents dans le football français. ". Ainsi, dans le football, il existe une réelle concentration de l'activité d'intermédiaire sportif aux mains de quelques agents, nocive pour l'ensemble des joueurs et pour la transparence des transactions.

Le décret d'application n° 2002-649 du 29 avril 2002 de la loi de 2000 a autorisé, en conséquence, un régime dérogatoire afin de permettre aux agents reconnus comme tels avant l'entrée en vigueur de la loi de 2000, d'être régularisés sans être soumis aux conditions d'attribution de la licence, prévues par ce même décret. On rappellera que ce décret d'application a, par deux fois, reçu un avis défavorable, du Conseil d'Etat (sur le point de l'octroi des équivalences aux agents préalablement licenciés) et que, malgré cela, le gouvernement est passé outre cet avis négatif

Le système issu la législation de 2000 et de sa réglementation d'application a montré ses limites.

### **Affaires de blanchiment et corruption**

Le principal vice entachant le système est constitué par le paiement -très fréquent- de l'agent par

les clubs et non par les joueurs. Cette pratique totalement illégale (la loi dispose que la " partie qui donne mandat " à l'agent sportif " peut seule le rémunérer " (art. L.222-10 al 1°) favorise le versement de " rétro commissions " par les agents aux dirigeants des clubs grâce à la surfacturation préalable des transferts ! On a souvent évoqué, à ce propos, des affaires de blanchiment d'argent provenant du grand banditisme (certains agents exerçant sans licence -cf infra-, ayant par ailleurs d'autres activités peu claires...).

### **Les autres griefs à l'encontre de la réglementation actuelle et du système en découlant concernent :**

⇒ l'exercice de très nombreux agents non licenciés (dans le milieu du football, environ 3 fois plus que ceux détenteurs d'une licence) auxquels les clubs et joueurs ont souvent recours, sans réticence, sachant qu'ils effectueront la prestation et que l'éventuel contentieux lié à leur activité illicite sera jugée longtemps après le transfert ou le rachat. L'exercice de l'activité d'agent (parfois à titre complémentaire d'activités peu recommandables) a autorisé des pratiques plus que contestables (achats d'enfants -africains notamment- assimilables à de la " traite ", fraude fiscale, surfacturation, blanchiment d'argent pour les acheteurs de clubs...);

⇒ le caractère incomplet de la liste des incompatibilités légales avec l'activité d'agent (favorisant les pratiques douteuses de certains agents) ;

⇒ la concurrence illégale des agents étrangers non soumis à l'obligation de licence française (les seuls ressortissants de l'UE et de l'EEE sont soumis au régime d'incapacités et d'incompatibilités).

**Le 1° avril 2005 était rendu public un rapport de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports, élaboré à la demande du ministre chargé des sports, J. F. Lamour, effectuant un bilan sur l'exercice de la profession d'agent sportif.**

Il ressortait des conclusions du rapport que si toutes les fédérations avaient mis en place une procédure d'accès à la profession d'agent sportif, conformément à la législation en vigueur, leur mission légale de contrôle de cette activité n'était qu'imparfaitement assurée.

En effet, la mission relevait le très faible taux de contrat soumis aux fédérations (nul pour la fédération française de volley-ball du fait de l'acquittement d'une redevance annuelle par les agents ; 20% à la FF de Hand-ball ; 35% à la FF de Football ; 60% à la FF de rugby ; 70% à la FF de Basket-ball)

#### **Etaient également pointés du doigt:**

⇒ le non respect (quasi généralisé) de l'obligation de rémunération de l'agent sportif par le seul mandant (le club s'acquittant de cette rémunération - cf supra -)

⇒ l'exercice de l'activité d'agent par de très nombreux non licenciés (un peu atténuée depuis décembre 2004, date à laquelle la FFF a saisi la justice de nombreux cas de pratiques illégales) ;

⇒ le mauvais contrôle des agents du fait de la possibilité, ouverte par la loi, d'attribuer à une personne morale la licence, les salariés d'une société ayant obtenu la licence n'étant ainsi pas contrôlés ;

⇒ les cumuls multipliés de l'activité d'agents avec celles de membres de l'encadrement de clubs, ou détention parallèle à cette activité de parts de capital dans des clubs ou accession à des postes de responsabilités dans les clubs après avoir exercé l'activité d'agent (et inversement), ces situations étant, selon les rédacteurs du rapport, " porteuses de risques en termes de conflits d'intérêts " ;

⇒ implications d'agents dans des procédures judiciaires et /ou fiscales, notamment du fait de reversement d'une partie des commissions notamment à des joueurs bénéficiant ainsi de compléments de revenus (échappant aux charges sociales).

Le constat de tous ces manquements et déviances du système avait conduit le groupe socialiste de l'Assemblée nationale à demander, fin 2006, la création d'une commission d'enquête qui avait refusée ; néanmoins, suite à cette demande, était créée la mission d'information pilotée par le député Dominique Juillot dont le rapport de février 2007 " *Transfert de joueurs et activité des agents sportifs : un exigence de transparence* " rend scrupuleusement compte de toutes les audi-

tions menées et formule 20 propositions dont on retiendra principalement :

- l'élaboration d'un code de déontologie des agents
- la suppression de la possibilité d'octroyer une licence à des personnes morales
- un encadrement de l'activité des collaborateurs d'agents
- une extension des incapacités et incompatibilités
- un aménagement du renouvellement triennal de la licence
- une soumission des agents au contrôle d'un commissaire aux comptes
- une extension de la gradation des sanctions disciplinaires
- une aggravation des sanctions pénales
- une meilleure transparence des opérations financières de transfert
- une harmonisation internationale des réglementations des transferts et du statut des agents



# Note de travail

## La Cour pénale internationale (CPI)

I- **9 juin 2000 : La France ratifie le traité de Rome, après avoir révisé sa constitution, conformément à la décision du Conseil Constitutionnel n°98-408 DC du 22 janvier 1999.**

### ► Principales dispositions caractérisant la CPI

- 4 catégories de crimes sont concernés : génocide ; crime contre l'humanité ; crimes de guerre ; crime d'agression.

- Affaires en cours : elles concernent : la République démocratique du Congo, l'Ouganda et le Soudan (Darfour)

- 2 conditions à l'exercice de sa compétence: l'Etat sur lequel le crime a été commis est partie au traité ou accepte la compétence de la cour ; la personne accusée est ressortissante d'un Etat partie. A noter : pas de prise en compte de la nationalité des victimes.

- Fonctionnement : La Cour pénale internationale est indépendante. Elle n'a pas vocation à se substituer aux juridictions internes. Bien au contraire, la CPI, contrairement aux deux autres tribunaux pénaux internationaux, n'a pas primauté sur les juridictions étatiques. Elle intervient à titre subsidiaire, pour pallier les carences de l'Etat partie.

### ► Le problème de la réserve : une vraie question embarrassante encore aujourd'hui

- En 2002, la France choisit d'adopter une réserve concernant les crimes de guerre, comme le lui permettait l'article 121 du Traité. Ce type d'infraction est donc " hors convention " pendant 7 ans à compter de l'entrée en vigueur du Traité impliquant 60 signataires (1er juillet 2002) soit jusqu'au 1er juillet 2009.

Il semble que Hubert Védrine alors en charge de la négociation ait souhaité " protéger " nos armées qui avaient été engagées, non sans contestations, à Srebrenica et au Rwanda.

- Depuis, les socialistes se sont engagés à abandonner cette réserve, comme le montre un certain nombre de questions écrites de députés et de sénateurs (v. en annexe un spécimen), la dernière en date étant Ségolène Royal pendant la campagne, dans un courrier à la Coalition française pour la CPI.

## II- La transposition en droit français

### ► Sa nécessité

L'ordre juridique interne des États parties au traité de Rome doit être adapté à cette nouvelle forme de coopération avec les organes de la CPI que nous avons voulue. Nous devons donc prévoir en terme de procédure pénale :

- les procédures par lesquelles la France répondra aux demandes de coopération de la Cour, notamment en vue de l'arrestation et de la remise de certaines personnes à la Cour,

- les structures nationales officiellement en charge des échanges et communications avec les organes de la CPI

- les modalités d'éventuelles exécutions de peines sur notre territoire.

► Un avant de projet de loi a été transmis pour avis à la Commission consultative des droits de l'Homme (CNCDH) le 25 mars 2003, de l'avant-projet de loi portant adaptation de la loi française au Statut de la Cour pénale internationale (CPI)

Dans son avis du 15 mai 2003, la CNCDH, note les points positifs du texte proposé par la France

...

- l'incrimination spécifique des crimes de guerre, en droit pénal français,

- la volonté de la France de se conformer à ses obligations internationales.

... mais regrette sa frilosité caractérisée notamment par :

- le refus d'intégrer totalement dans son droit interne la répression des violations graves aux Conventions de Genève de 1949 et aux deux Protocoles de 1977.

- le maintien de distinctions entre les différentes catégories de crimes relevant de la compétence du CPI ; les crimes de guerre notamment seraient définis de façon autonomes et placés dans le code de façon à rester prescriptibles ; certains crimes seraient qualifiés de délit.

- L'absence d'harmonisation entre les définitions de génocide qui implique en droit français (directement inspiré de Nuremberg) un " plan concerté " difficile à prouver et des crimes contre l'humanité caractérisés en droit français par leur motivation spéciale. La définition du Statut de Rome, est plus vaste et recoupe la conception française du génocide et du crime contre l'humanité qu'il conviendrait dès lors de redéfinir.

- L'assimilation de l'incitation directe au génocide à un délit de presse

- Le statut particulier et plus favorable des supérieurs hiérarchiques (un cas particulier ignoré par le Traité),

► **Le projet de loi du 15 mai 2007 (déposé au Sénat) ne tient pas compte des observations de la CNCDH dont les observations conservent leur pertinence**

Le projet de loi choisit en effet de transcrire la substance de la convention sans reprendre exactement les termes de la convention qui l'oblige. Il semble qu'il s'agisse d'un choix délibéré et assumé dans l'exposé des motifs :

*" Si, en tant qu'acte constitutif d'une organisation internationale, la convention internationale n'oblige pas les États qui y sont Parties à prévoir dans leur droit interne l'incrimination des infractions qui relèvent de la compétence de la Cour, les États considérés ont néanmoins intérêt, afin à la fois d'éviter que la juridiction internationale ne se trouve compétente du fait de la carence de la législation pénale interne et de donner toute sa portée au " principe de complémentarité " énoncé à l'article 1er du traité, à disposer de l'arsenal législatif permettant, le cas échéant, de punir les comportements prohibés par la convention de Rome.*

*Tel est, au demeurant, le choix fait par le Gouvernement français. "*

L'objectif, en clair, est de rester en toute hypothèse " maître chez soi " (comme les USA) et d'user de toutes les " ficelles " du Traité pour mettre entre la CPI et les tribunaux français suffisamment d'obstacles pour conserver une souveraineté absolue, contraire à l'esprit même de la ratification du traité.

C'est le sens qu'il faut donner à une volonté de définir les infractions de façon autonome, moins pour des raisons de fond que pour occuper l'espace juridique. Ce faisant, la France disposerait d'une arme procédurale d'importance contre l'éventuelle saisine du CPI qui suppose sa propre carence toujours discutable sur le fondement des définitions très différentes des crimes invoqués et de leur statut. Des procédures concurrentes ne seraient pas exclues.

Cette analyse pessimiste est également celle de la CFCPI, cette coordination qui devrait être reçue prochainement.



# Question d'actualité

## Prix des carburants par Yves Krattinger

**M**onsieur le président, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, ma question s'adresse à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Les prix des carburants ont battu cette semaine des records. Ainsi, le prix du fioul a franchi la barre de 1 euro le litre. Il a augmenté de 50 % en un an, celui du diesel de 30 % et celui de l'essence de 20 % ! Quant au prix du gaz, le Gouvernement a décidé deux hausses, s'élevant au total à 10 %. L'énergie devient un produit de luxe, et ces augmentations provoquent une chute très inquiétante du pouvoir d'achat et du moral des ménages, qui descendent aux enfers ! Nous voyons aujourd'hui certains de nos concitoyens acheter leur fioul par bidons de cinq litres !

Il est révélateur, par exemple, qu'un retraité de l'agriculture percevant 700 euros par mois sacrifie deux mois et demi de sa pension pour remplir de fioul sa cuve de 1 500 litres !

Tandis que de nombreux Français voient leur pouvoir d'achat sévèrement amputé, les compagnies pétrolières accroissent leurs profits ! Le groupe Total a ainsi réalisé, au premier trimestre de 2008, un bénéfice net en hausse de 9 %, estimé à plus de 3 milliards d'euros. Quant aux rémunérations des patrons du CAC 40, elles ont augmenté de 58 % en 2007 !

Le Président de la République a annoncé une réévaluation de 50 euros de la prime à la cuve, financée par les surplus de TVA sur les produits pétroliers, surplus qui restent, vous le savez, madame la ministre, aléatoires.



Au lieu de financer cette mesure par un prélèvement sur les superprofits des compagnies pétrolières, par une taxe sur les plus-values exorbitantes réalisées grâce à leurs stock-options par les patrons du CAC 40, ainsi que sur la spéculation financière, l'État - dont la Cour des comptes vient de réévaluer à hauteur de près de 10 milliards d'euros le déficit pour 2007 -, et par conséquent les Français, va mettre la main à la poche.

Qu'envisagez-vous de faire pour les millions d'entre nos compatriotes qui utilisent leur voiture pour aller travailler ? Nous avons proposé la création d'un " chèque transport ", mais vous l'avez refusée. Il permettrait pourtant de mettre à la charge des entreprises une partie significative des frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail.

Madame la ministre, se chauffer et se déplacer sont des droits fondamentaux, dont l'exercice n'est plus garanti pour un grand nombre de nos concitoyens. Il ne suffira pas de les inviter à marcher et à faire du vélo pour les rassurer.

Le risque est très sérieux, désormais, d'une propagation du désespoir aux secteurs économiques dépendant du prix des carburants.

Madame la ministre, il y a urgence ! Qu'allez-vous faire ?

**Réponse de Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.**

Monsieur Krattinger, je vais vous exposer précisément quelle est l'action du Gouvernement s'agissant du pouvoir d'achat des ménages, eu égard en particulier au prix du carburant, ainsi que de la façon dont ils peuvent l'utiliser.

Tout d'abord, il est exact que le prix du baril a considérablement augmenté - à hauteur de 30 % depuis le 1er janvier.

Devant cette situation, le Gouvernement a deux réponses.

À court terme, sous l'impulsion du Président de la République, nous envisageons d'utiliser le surcroît de TVA - seule taxe assise sur la valeur et non pas sur le volume -, dont le montant s'établit aujourd'hui à 160 millions d'euros, pour le mettre à la disposition des ménages les plus touchés par la hausse considérable du prix du carburant.

À long terme - je parle, à cet instant, sous le contrôle de M. Jean-Louis Borloo et de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet -, nous entendons orienter les moyens de la recherche vers les énergies de demain, notamment les énergies renouvelables.

Un effort semblable à celui que la France a consenti dans les années soixante-dix dans le domaine de l'énergie nucléaire et qui lui donne aujourd'hui une place de leader doit de toute évidence être engagé dans le domaine des énergies renouvelables. C'est la responsabilité de tous ceux qui sont aujourd'hui aux commandes d'orienter la dépense publique dans cette direction.

En ce qui concerne maintenant le pouvoir d'achat des Français, notre action suit deux axes principaux.

En premier lieu, nous souhaitons permettre à chacun de travailler plus.

Les dispositions de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat élargissent la possibilité de faire des heures supplémentaires. Aujourd'hui, six entreprises sur dix, dont près de 80 % de celles qui comptent plus de 500 salariés, recourent à ce mécanisme.

En second lieu, le projet de loi de modernisation de l'économie, dont vous aurez prochainement à débattre.

Ce texte vise à introduire une plus grande concurrence afin de faire baisser les prix. J'espère que nous serons tous au rendez-vous, vous et nous, pour élaborer des mesures qui seront favorables aux Français !



# Question d'actualité

## Livre blanc sur la Défense

par **Didier Boulaud**

**M**a question s'adresse à M. le ministre de la défense. Monsieur le ministre, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, dont l'Élysée tarde à livrer la version définitive, inquiète les Français, tout particulièrement l'ensemble de la communauté militaire, et suscite des interrogations.

Il inquiète, d'abord, parce que les Français sentent bien que, sous couvert d'une nouvelle idéologie de la " sécurité nationale ", c'est en réalité un alignement total de notre politique nationale de défense sur celle des États-Unis de George Bush que prépare Nicolas Sarkozy, au mépris du consensus national qui existe dans notre pays depuis cinquante ans, quels qu'aient été les Présidents de la République qui l'ont précédé et quelles qu'aient été les majorités.



Je n'en veux pour preuves que sa décision de retour dans l'OTAN, l'envoi de renforts inutiles en Afghanistan, l'implantation d'une base militaire à Abou Dhabi, et j'en passe. Que n'a-t-il attendu encore quelques mois la fin de la désastreuse présidence Bush pour savoir ce qu'il en sera demain de la politique de la future administration américaine ?

Ce Livre blanc inquiète, ensuite, parce qu'il n'est en fait que l'habillage - ou le maquillage - d'une nouvelle cure d'austérité pour nos armées, et la future carte militaire sera lourde de conséquences pour tous nos territoires. La désormais célèbre formule " les caisses sont vides " sert de prétexte à la réduction du format des armées, à la remise en cause des programmes d'armement et, en fin de compte, à la mise en œuvre d'une sécurité au rabais pour la France et les Français.

Ce Livre blanc, enfin, suscite des interrogations.

Comment est-il possible que l'ancienne ministre de la défense, Mme Alliot-Marie, ait pu avoir l'audace de déclarer urbi et orbi pendant cinq ans que tout allait bien, madame la marquise, et ce avec la bénédiction aveugle de la majorité de droite d'hier, qui est d'ailleurs la même que celle d'aujourd'hui ?

Pourquoi, par exemple, le deuxième porte-avions, qui, hier, était si indispensable et tellement souhaité que des crédits en ce sens avaient été ouverts en 2006 et en 2007, devient-il si difficile à envisager aujourd'hui ?

Comment se fait-il que des implantations militaires si intouchables et indispensables entre 2002 et 2007 deviennent subitement superflues ?

La réalité, c'est qu'il vous faut aujourd'hui, monsieur le ministre, payer la facture et l'héritage catastrophique de l'ère Chirac-Alliot-Marie-Sarkozy.

Que s'est-il passé réellement ? Pourquoi, aujourd'hui, un tel tsunami budgétaire ? A-t-on bercé les Français, les militaires et la représentation nationale d'illusions, de virtualité ou de comptes truqués ?

Je vous poserai plusieurs questions, monsieur le ministre.

Le Parlement aura-t-il la possibilité de s'exprimer par un vote - je dis bien : par un vote - sur le Livre blanc ? C'est l'avenir de notre défense nationale qui est en jeu, comme celui de nos capacités industrielles et technologiques et celui de milliers d'emplois, de dizaines de milliers d'emplois répartis sur tout le territoire national !

Les bouleversements dans l'implantation de nos armées, qui s'annoncent de grande ampleur, entraîneront un nombre considérable de fermetures, saignant à blanc des pans entiers du territoire, des communes, des départements, des régions, et ce du fait de la RGPP, la fameuse révision générale des politiques publiques. Allez-vous, monsieur le ministre, en décider seul, dans le secret de votre cabinet ministériel, ou associerez-vous les parlementaires et les élus locaux à votre réflexion ?

Quelles contreparties l'État envisage-t-il de proposer aux territoires sacrifiés ? Allez-vous, oui ou non, engager une véritable concertation, dans la transparence, avec les élus de tous les bords politiques sur l'avenir de la carte militaire de notre pays ?

#### **Réponse de Hervé Morin, ministre de la défense.**

Monsieur le sénateur, compte tenu de l'ensemble des sujets que vous avez abordés, il me sera difficile de répondre en deux minutes et demie !

Je rappellerai néanmoins quelques éléments, qu'au demeurant vous connaissez certainement puisque vous avez été membre de la commission du Livre blanc et que vous avez participé à l'ensemble de ses travaux.

Oui, il y a quelques semaines seulement.

J'évoquerai tout d'abord la nouvelle stratégie de défense du pays en vous rappelant - mais je sais que vous souscrivez à cette analyse - que les vulnérabilités de notre pays, les risques et les menaces qu'il doit affronter ne sont pas ceux qu'ils étaient à l'époque du pacte de Varsovie.

Je citerai l'exemple de la vulnérabilité des systèmes informatiques, puisque nous savons que les cyberattaques constituent l'une des menaces futures pour nos sociétés extrêmement complexes : il est bien évident que nous ne pouvons répondre à des attaques de ce genre par le déploiement de blindés et des tirs d'artillerie et que notre système doit évoluer de façon que nous soyons en mesure d'assurer la sécurité de notre pays face à ce type de risque !

Nous savons par ailleurs qu'aujourd'hui l'essentiel des risques de déstabilisation du monde se répartissent sur un arc de crise qui va de la Mauritanie au golfe d'Aden.

Pour y faire face, nous avons besoin de moyens de projection, nous avons besoin de moyens d'intervention, nous avons besoin de réactivité. En revanche, nous courons moins le risque d'une invasion. Il nous faut donc faire évoluer nos moyens de défense, c'est-à-dire mener à leur terme les programmes de l'A400M et du NH 90, et nous doter de capacités de reconnaissance et d'observation, ce qui passe par le développement de moyens satellitaires.

Bref, nous avons besoin de faire évoluer notre outil de défense : s'il n'évolue pas, s'il ne s'adapte pas, il risque de ne pas pouvoir répondre face à une crise future. Nous l'avons vécu, monsieur le sénateur, et il n'y a pas si longtemps, lors de la guerre du Golfe, en 1991, et nous avons constaté que notre outil de défense n'était pas adapté à une crise de ce type.

Vous me demandez également, monsieur le sénateur, si le Livre blanc fera l'objet d'un débat au Parlement : oui, après son adoption en conseil des ministres.

Je me permets de rappeler que j'ai été entendu la semaine dernière par votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur les grandes lignes du Livre blanc, document qui est désormais soumis à la concertation et à la réflexion du Parlement.

Quant à la carte militaire et à la réorganisation de l'ensemble de nos implantations, je suis en train de rencontrer tous les élus, département par département, pour examiner avec eux les conséquences des décisions de fermeture et les compensations que nous pourrions trouver.



# Question d'actualité

## Régularisation des sans-papiers par Alima Boumediene-Thiery

**M**a question s'adresse à M. le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Monsieur le ministre, dans le cadre de la politique de coopération que vous menez par des " accords bilatéraux de gestion des flux migratoires ", tels les accords signés avec la République démocratique du Congo, le Gabon, ou encore la Tunisie, vous organisez une immigration économique, au détriment de l'immigration familiale.

Vous acceptez des étrangers bardés de diplômes, très qualifiés, et vous fermez la porte aux étrangers exerçant des métiers n'exigeant pas de compétences particulières. Vous vous défendez de pratiquer le " pillage des cerveaux étrangers ", qui va à l'encontre du développement solidaire. Mais comment, alors, appelez-vous cette pratique ?



Votre politique révèle un autre paradoxe : d'un côté, un discours volontariste, qui favorise une nouvelle immigration, élitiste ; de l'autre côté, un refus persistant de reconnaître des droits aux étrangers déjà installés sur notre territoire.

L'objectif de " l'immigration choisie et concertée " est de fournir de la main-d'œuvre à des secteurs qui, en France, souffrent d'une carence en la matière. C'est le cas, on le sait, dans le bâtiment ou la restauration, ce qui explique que l'on y trouve un nombre important de sans-papiers.

Alors, plutôt que d'aller trier des hommes dans ces pays pauvres, au risque de renouer avec des pratiques coloniales du passé, pourquoi ne pas reconnaître des droits à ces étrangers qui travaillent ici, en France, à ces milliers de salariés étrangers qui se lèvent tôt et qui restent invisibles, sans droits ?

Pourtant, ils contribuent au développement de notre pays, paient des impôts, participent à la bonne marche de l'économie... Mais ils sont sans papiers, ce qui fait d'eux des proies faciles pour toutes les exploitations et les rend corvéables à merci...

Le 15 avril, le mouvement des sans-papiers grévistes qui occupent leurs entreprises - nous saluons ici leur courage - a permis aux travailleurs des PME et aux femmes exerçant dans les secteurs du nettoyage et des services à la personne, de sortir également de l'ombre, et de rendre visible un travail qui répond à un réel besoin social.

L'opinion publique reconnaît l'apport de ces femmes et de ces hommes et la nécessité de ce travail.

Monsieur le ministre, vous vous êtes engagé à procéder à un examen au cas par cas, excluant toute régularisation massive.

Malgré votre dernière circulaire, le sort de ces personnes reste entre les mains des préfetures, c'est-à-dire soumis à un pouvoir discrétionnaire et arbitraire. Plus de 1 000 demandes ont été déposées, mais je suis au regret de vous dire que seulement 70 régularisations sont effectives à ce jour.

Selon le ministère, qui a reçu les grévistes, les associations et les syndicats le 19 mai, les consignes n'auraient pas été comprises par les préfetures, qui interprètent votre circulaire, de manière parfois abusive, par la lenteur, diluant ainsi vos promesses.

Pourtant les règles sont claires, et nous les connaissons : un contrat de travail, trois fiches de paie, l'engagement d'un employeur sans référence à la durée de séjour ou à la situation familiale, ni à la condition d'ancienneté dans l'entreprise.

Ce processus simplifié devrait s'appliquer à toutes les préfectures. Or ce n'est pas le cas !

Monsieur le ministre, vous engagez-vous à mettre un terme aux abus de certaines préfectures, en donnant des instructions claires visant à un examen rapide des demandes de carte de séjour " salarié " ?

Par ailleurs, pouvez-vous demander aux préfets de ne plus " piéger " les travailleurs, qui sont arrêtés après avoir déposé leur dossier et donné l'adresse de leur domicile et de leur lieu de travail ? Car oui, chers collègues, c'est malheureusement une réalité !

**Réponse de Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.**

Madame la sénatrice, vous avez évoqué deux sujets principaux et vous avez souligné, ce qui est d'ailleurs tout à fait fondé - cela me permet à mon tour de le rappeler devant la Haute Assemblée - qu'en moins d'un an, ce qui est très peu, nous avons signé non pas un, mais cinq accords de gestion concertée des flux migratoires : avec le Gabon, la Tunisie, le Bénin, la République démocratique du Congo, le Sénégal, et nous en signons encore plusieurs au cours des prochains mois.

Cela signifie tout simplement - vous ne l'avez pas dit, mais c'est par pudeur, j'imagine - que la nouvelle politique d'immigration française est parfaitement comprise, partagée, approuvée et encouragée par les pays qui sont des terres d'émigration puisque, en Europe et surtout en France, deux immigrés sur trois viennent du continent africain.

Vous avez évoqué ensuite un sujet très sensible, il est vrai, parce qu'il touche à la personne humaine : celui des travailleurs sans papiers.

Madame la sénatrice, il faut bien comprendre que, dans notre pays, il y a des règles. La France est un État de droit et, dans un État de droit, les règles sont faites pour être respectées. Or la règle ici est simple : quand on est en situation irrégulière, on a vocation à être reconduit dans son pays d'origine, sauf cas particulier, sanitaire, humain, social et économique, vous avez raison.

Mais cela signifie aussi qu'un étranger en situation légale doit, lui, pouvoir impérativement bénéficier d'un effort d'intégration de notre part.

Certains des critères ont été définis dans le cadre de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, de novembre 2007. Vous avez participé aux débats, madame la sénatrice, je m'en souviens très bien, et vous n'ignorez donc pas que ce texte, en son article 40, prévoit très exactement la situation que vous visez, ce qui, au passage, démontre la capacité d'anticipation très forte du Gouvernement, mais vous ne l'avez pas dit, certainement, là aussi, par pudeur !

Les critères sont connus, et ils sont plus précis que ceux que vous avez évoqués. Il doit s'agir d'un métier sous tension et d'une zone géographique bien définie, tant il est vrai que ce n'est pas la même chose de travailler dans le Pas-de-Calais ou dans le Cantal. Il faut qu'il y ait un véritable contrat de travail pour mettre fin à certaines distorsions, j'en suis d'accord. Il faut aussi, bien entendu, que l'employeur s'engage à acquitter les taxes qui sont dues lorsqu'on recrute un employé étranger. Certains espéraient profiter d'un effet d'aubaine, j'en suis tout à fait conscient.

Cela étant, un des chiffres que vous avez cités n'est pas exact, mais peut-être date-t-il de quelques jours : sur les 1 000 dossiers qui ont effectivement été déposés, 250 ont été acceptés. M. le Premier ministre a indiqué que les régularisations se limiteront à quelques centaines, dans un souci de justice sociale vis-à-vis des immigrés en situation légale.

Madame la sénatrice, alors que nous demandons à tous les membres de la communauté nationale, à tous nos concitoyens de respecter la loi dans l'ensemble des actes de la vie quotidienne ? il serait tout de même surprenant que la loi ne s'applique pas à ceux qui sont venus sur notre territoire sans autorisation, sans titre de séjour, avec un visa touristique, et qui ont obtenu une autorisation de travail avec des papiers frauduleux ou falsifiés, achetés à de véritables filières.

Donc, je vous le confirme, il n'y a pas et il n'y aura pas de prime à l'illégalité !



# Communiqué de Presse

## La droite sénatoriale refuse d'évaluer les dépenses imposées par l'Etat aux collectivités territoriales.

**A** l'heure où le Parlement examine la réforme des institutions qui entend revaloriser les pouvoirs de l'opposition, le groupe socialiste dénonce l'obstruction systématique de la majorité parlementaire à toutes les initiatives, qu'il propose.

Ainsi, le Président de la commission des finances, Jean Arthuis, ne donne aucune suite à la proposition de résolution, initiée par le sénateur socialiste François MARC, tendant à la création d'une commission d'enquête chargée d'évaluer le coût financier des dépenses imposées directement ou indirectement par l'Etat aux collectivités territoriales.

Au motif qu'il " convient, avant tout, de pouvoir mesurer la physionomie et l'ampleur des réformes qui seront effectivement proposées au Parlement ", la majorité sénatoriale refuse à l'opposition parlementaire les moyens d'assurer ses missions essentielles de proposition et de contrôle.

Or, au regard de la régression annoncée des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, le groupe socialiste du Sénat estime indispensable que le Sénat puisse, en tant représentant constitutionnel des collectivités territoriales, établir avec précision et préalablement à ces réformes, les dépenses imposées par l'Etat aux collectivités.

*Diffusé le 30 mai 2008*



# Communiqué de Presse

## La révision de la carte militaire, condition de la révision de la Constitution ?

Le Livre blanc sur la politique de défense et de la sécurité est rédigé. Ce n'est pas le Parlement qui en aura la primeur, mais une maison d'édition parisienne.

Un plan de bataille médiatique, préparé avec le même soin qu'une offensive militaire, doit répartir les rôles entre le chef de l'Etat, qui présentera les grands choix stratégiques, et le ministre de la Défense, à qui reviendra le fardeau de présenter les restructurations territoriales qui s'annoncent.

De nombreuses fermetures de casernes liées au départ ou à la dissolution de régiments dans les départements de l'Est ou du Nord de la France, sont inévitables.

Le sénateur Didier BOULAUD, responsable du suivi des questions de défense au groupe socialiste du Sénat, s'interroge sur le calendrier envisagé par le gouvernement.

Il note que la date de l'annonce des restructurations territoriales de la Défense, fluctuante, dépendra en réalité de la date du Congrès de Versailles nécessaire pour entériner une révision constitutionnelle qui suscite des réserves et des défections dans les rangs de l'UMP.

Dans ce Congrès, et compte tenu de l'absence de majorité nette pour voter la révision, chaque voix comptera, y compris celle des élus des circonscriptions touchés par la restructuration de la carte militaire !

*Diffusé le 30 mai 2008*



# Communiqué de Presse

## Pollueur-Payeur : encore une fois, le Grenelle passe à l'as !

**O**dette Herviaux, chef de file des sénateurs socialistes pour le texte sur la responsabilité environnementale, dénonce une nouvelle fois le mépris du gouvernement pour le travail parlementaire qui a allègrement piétiné plusieurs promesses faites à l'issue du Grenelle de l'environnement par le Président de la République.

Sous prétexte de mettre la France à jour de ses obligations européennes avant la présidence française, le gouvernement proposait de transposer une directive en souffrance depuis 2006 qui devait permettre la mise en œuvre du principe pollueur payeur. **Mais contrairement à une promesse symbolique du Président de la République, les « sociétés mères » resteront exonérées de toute responsabilité en cas d'accident.**

**En outre, le gouvernement en a profité pour transposer pas moins de 9 directives supplémentaires, sans laisser aux sénateurs la possibilité de travailler sur le fond de ces propositions.** Le règlement REACH sera ainsi transposé par ordonnance, ce qui laisse au gouvernement les mains libres pour amoindrir encore la portée de ce texte.

Prenant le contre-pied du gouvernement et de la majorité sénatoriale, le groupe socialiste a défendu une autre conception du principe pollueur-payeur, principe à valeur constitutionnelle. **La sénatrice du Morbihan Odette Herviaux, se félicite d'avoir obtenu dans ce cadre l'engagement de la secrétaire d'Etat à transposer dans le décret d'application son amendement visant à créer un dispositif de lanceurs d'alertes environnementales en France.** Mesure symbolique puisqu'il s'agit de reconnaître un intérêt à agir aux associations en cas d'atteinte portées à l'environnement.

*Diffusé le 29 mai 2008*



# Communiqué de Presse

## Institutions : la majorité UMP au Sénat s'accroche à ses privilèges !

**E**n refusant d'examiner les propositions contenues dans la proposition de loi socialiste relative aux conditions de l'élection des sénateurs, la majorité sénatoriale a emboité le pas à celle de l'Assemblée nationale, vraisemblablement sous la pression du gouvernement pour rejeter sans discussion l'examen d'une réforme contribuant à l'approfondissement de la démocratie.

L'adoption, ce matin, en Commission des lois du Sénat, de la question préalable empêchera, en effet, la discussion des articles.

Cette attitude en dit long sur les faux semblants : le gouvernement n'entend pas faire un pas en direction de l'opposition pour parvenir à une véritable réforme des institutions.

C'est un acte de fermeture et d'absence de dialogue qui augure mal du débat en cours à l'Assemblée nationale et à venir au Sénat.

Qui peut aujourd'hui croire à une modernisation qui écarte la moindre avancée démocratique au Sénat ?

*Diffusé le 28 mai 2008*



## **Le Bulletin du Groupe socialiste du Sénat**

**Responsable de la publication : Sandra THEVENOUD  
Secrétariat : Aïcha KRAÏ**

**avec la participation des collaborateurs du groupe**

**Contact : 01 42 34 34 21  
Fax : 01 42 34 46 01  
s.thevenoud@senat.fr**