

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. de LEGGE

au nom de la commission des finances

ARTICLE 2

Alinéa 6

Rédiger ainsi cet alinéa :

IV – Dans l’hypothèse où le montant des ressources issues de cessions ou le calendrier selon lequel les crédits correspondants sont affectés au budget de la défense ne seraient pas réalisés conformément à la présente loi de programmation, ces ressources seraient intégralement compensées par d’autres recettes exceptionnelles ou par des crédits budgétaires sur la base d’un financement interministériel.

OBJET

Le présent amendement vise à **rétablir la clause de sauvegarde qui figure actuellement à l’article 3 de la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019** et que le projet de loi d’actualisation tend à supprimer.

Il s’agit de prévoir que, dans l’hypothèse où les recettes exceptionnelles prévues par le projet de loi d’actualisation ne seraient pas réalisées pour le montant et selon le calendrier prévus, d’autres ressources viendraient compenser le manque ou le retard.

Le projet de loi d’actualisation réduit à 930 millions d’euros le montant des recettes exceptionnelles, qui se limitent désormais aux recettes de cessions immobilières et d’équipements d’occasion.

La prévision des recettes semble assez réaliste dans son montant, surtout si l’amendement de la commission des finances visant à exclure les cessions des immeubles affectés au ministère de la défense du champ du dispositif de décote prévu par la loi « Duflot » est adopté.

La principale incertitude pèse sur le calendrier des cessions. L’ampleur et la complexité des opérations à réaliser risquent en effet d’entraîner des retards.

Le plus probable est ainsi que l’activation de la clause de sauvegarde consiste, en cas de besoin, en une opération de trésorerie permettant de pallier un retard dans l’encaissement des recettes prévues.

L’Assemblée nationale a introduit une demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur l’opportunité d’une telle clause. Compte tenu des autres points de fragilité de la programmation actualisée, notamment le financement des OPEX et les hypothèses optimistes sur l’évolution des indices économiques, il semble plus opportun de rétablir dès maintenant la clause de sauvegarde portant sur les recettes exceptionnelles.



A M E N D E M E N T

présenté par

M. de LEGGE

au nom de la commission des finances

ARTICLE 2

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – Le I de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété de personnes publiques est complété par une phrase ainsi rédigée :

« La décote ne s'applique pas aux cessions d'immeubles domaniaux mis à la disposition du ministère de la défense. »

OBJET

Cet amendement vise à exonérer les cessions immobilières réalisées par le ministère de la défense du dispositif de décote mis en place par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, dite « loi Duflot ».

En effet, la loi Duflot, qui permet que l'immobilier de l'État soit cédé avec une décote pouvant atteindre 100 % pour la construction de logements sociaux, entre en contradiction avec le présent projet de loi qui prévoit que le ministère de la défense se finance à hauteur de 630 millions d'euros grâce à la cession d'immeubles mis à sa disposition.

La plus grande part des recettes proviendrait de la cession des emprises parisiennes libérées par le ministère de la défense grâce au déménagement de ses services sur le site de Balard.

Cette prévision de recettes serait insincère si les cessions programmées par la LPM pouvaient, en fonction des exigences de la mairie de Paris, être réalisées à vil prix. La dérogation proposée n'est ainsi qu'une mesure de cohérence.

La vente avec décote peut se justifier dans certaines situations car il permet à des collectivités territoriales, qui autrement n'en auraient pas les moyens, d'assurer la construction de logements sociaux sur leur territoire.

Toutefois, la situation du ministère de la défense est spécifique :

- la LPM, et maintenant l'actualisation de cette LPM, font dépendre une part significative du financement des besoins de nos forces armées de la vente d'immeubles : sans les recettes prévues, la programmation serait remise en cause ;

- il existe déjà un dispositif de cession à l'euro symbolique des biens immobiliers du ministère de la défense au bénéfice des collectivités territoriales les plus durement frappées par les restructurations militaires.

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. de LEGGE

au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article 4 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Le ministère de la défense ne contribue pas à ce financement interministériel. »

OBJET

Cet amendement a pour objet de prévoir que **le ministère de la défense ne contribue pas au financement interministériel du dépassement de la dotation annuelle au titre des opérations extérieures.**

L'article 4 de la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019, qui prévoit que « *la dotation annuelle au titre des opérations extérieures est fixée à 450 millions d'euros* », dispose, comme la loi de programmation militaire 2009-2014, qu' « *en gestion, les surcoûts nets, hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales, non couverts par cette dotation qui viendraient à être constatés sur le périmètre des opérations extérieures font l'objet d'un financement interministériel* ». Le projet de loi d'actualisation de la LPM ne modifie pas ces dispositions, bien que l'on sache que le surcoût OPEX continuera, durant le reste de la période de programmation, d'excéder largement le montant de la dotation, comme cela a été le cas en 2013 et 2014.

Par ailleurs et alors que cela n'avait pas clairement transparu dans les débats parlementaires, **le Gouvernement a considéré que ce financement interministériel s'effectuait dans le cadre plus large de la solidarité interministérielle, qui couvre également les besoins d'autres ministères et à laquelle la mission « Défense » contribue, en principe à proportion de son poids dans le budget général, et en pratique au-delà de ce poids selon la Cour des comptes.**

Ainsi, les annulations de crédits de fin de gestion ont amputé le budget de la défense de 650 millions d'euros en 2013 et 400 millions d'euros en 2014, essentiellement sur le programme 146 « Équipement des forces ». Sur ces montants, respectivement 111 millions d'euros et 120 millions d'euros sont directement liés au financement du surcoût OPEX.

Il en résulte une situation paradoxale : **le fait même que le contexte international et la dégradation sécuritaire imposent des interventions militaires sur des théâtres extérieurs contribue à dégrader les ressources que la France consacre à sa défense. Plus la France s'engage dans des**

opérations extérieures, plus elle rogne les moyens matériels et financiers de ses armées. Dans ces conditions il semble difficile de parler de sanctuarisation du budget de la défense.

Ce mécanisme revient à mettre une partie du surcoût OPEX à la charge du ministère de la défense, ce qui n'est pas conforme à l'intention ni à la lettre de la loi de programmation militaire. Plus largement, il permet au Gouvernement de subvertir les fortes garanties dont le législateur a voulu, dans un large consensus politique, entourer les ressources de la défense.

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. de LEGGE

au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4 BIS(NOUVEAU)

I. – Après l'article 4 bis

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le chapitre II du titre I^{er} du livre III de la partie 2 du code de la défense est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa de l'article L. 2312-1 est complété par les mots : « ou d'une commission parlementaire mentionnée aux articles 43 ou 51-2 de la Constitution » ;

2° Au premier alinéa de l'article L. 2312-4, après les mots : « devant elle », sont insérés les mots : « ou une commission parlementaire mentionnée aux articles 43 ou 51-2 de la Constitution » ;

3° Après le mot : « considération », la fin de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 2312-7 est ainsi rédigée : « , d'une part les missions du service public de la justice, le respect de la présomption d'innocence et les droits de la défense, ou l'exercice du pouvoir de contrôle du Parlement, d'autre part le respect des engagements internationaux de la France ainsi que la nécessité de préserver les capacités de défense et la sécurité des personnels. » ;

4° Au premier alinéa de l'article L. 2312-8, après le mot : « juridiction », sont insérés les mots « ou à la commission parlementaire ».

II. – En conséquence, faire précéder cet article d'une division additionnelle et de son intitulé ainsi rédigés :

Chapitre ...

Dispositions relatives au secret de la défense nationale

OBJET

Le présent amendement vise à **ouvrir aux commissions parlementaires (permanentes, spéciales ou d'enquête) la procédure qui permet aujourd'hui aux juridictions françaises de demander la déclassification et la communication d'informations, protégées au titre du secret de la défense nationale, à l'autorité administrative en charge de la classification.**

Cette procédure prévoit qu'une telle demande entraîne la saisine de la **commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)**, qui rend un avis dont le sens peut être « favorable », « favorable à une déclassification partielle » ou « défavorable ».

Le sens de l'avis ne lie pas l'autorité administrative ayant procédé à la classification, mais est communiqué à l'organe qui a fait la demande de déclassification et est publié au Journal officiel.

L'objectif de la loi n° 98-567 du 8 juillet 1998, qui a créé cette procédure en instituant la CCSDN, était de concilier la protection du secret de la défense nationale et l'exigence de transparence nécessaire à la bonne marche de la justice. La solution retenue protège les prérogatives de l'exécutif tout en donnant un droit de regard à une entité tierce – la CCSDN – sur la nécessité de la classification décidée par une autorité administrative.

Le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011 a rappelé que *« tant le principe de la séparation des pouvoirs que l'existence d'autres exigences constitutionnelles »* imposent *« d'assurer une conciliation qui ne soit pas déséquilibrée entre le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable ainsi que la recherche des auteurs d'infractions et les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation »*.

Le principe de séparation des pouvoirs ainsi que d'autres exigences constitutionnelles – telles que celles énoncées à l'article 24 de la Constitution, qui prévoit que le Parlement *« contrôle l'action du Gouvernement »* et *« évalue les politiques publiques »*, ou encore aux articles XIV et XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui disposent que *« tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi (...) »* et que *« la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »* – imposent de la même manière d'assurer une conciliation entre les exigences liées à la fonction de contrôle du Parlement et celles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation.

Aujourd'hui, cet équilibre n'est pas assuré. En effet, **l'effectivité des pouvoirs de contrôle du Parlement et de ses organes est subordonnée à une décision administrative**, sans possibilité de recours ni de contestation.

De ce fait, **le secret de la défense nationale peut être détourné de sa finalité – la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation – afin de faire obstacle à la mission de contrôle du Parlement.**

Le risque de détournement n'est pas théorique, comme l'a montré la classification du rapport réalisé l'an dernier par l'IGF, le CGA et la DGA sur les recettes exceptionnelles du ministère de la défense, très défavorable aux sociétés de projet que le Gouvernement voulait mettre en place dans le cadre du projet de loi Macron.

Cette situation ne semble pas conforme à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : *« Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution »*.

C'est ce à quoi le présent amendement tend à remédier.

Il faut relever que lors de l'examen de la loi du 8 juillet 1998, le Sénat avait adopté un amendement en ce sens, à l'initiative de nos anciens collègues Nicolas About, rapporteur pour la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et Jean-Paul Amoudry, rapporteur pour avis de la commission des lois.