

COMPTES RENDUS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGÈRES, DE LA DEFENSE ET DES FORCES ARMEES

→ Mercredi 24 avril 2013

- Contrôle de la mise en application des lois - Communication
- Nomination d'un rapporteur
- Audition de M. Samir Aita, Rédacteur en Chef du Monde diplomatique éditions arabes et membre du Forum Démocratique Syrien, sur la situation en Syrie

Mercredi 24 avril 2013

- Présidence de M. Jean-Louis Carrère, président -

Contrôle de la mise en application des lois - Communication

La commission entend une communication de M. Jean-Louis Carrère sur le contrôle de l'application des lois.

M. Jean-Louis Carrère, président - L'essentiel de l'activité législative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées consiste en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux. Au cours de l'année parlementaire 2011-2012 le Sénat a adopté en séance plénière 17 accords internationaux relevant de la compétence de la commission. Certains de ces accords n'ont pas encore été examinés par l'Assemblée nationale et les lois n'ont donc pas toutes été promulguées. Dans tous les cas, ces conventions et accords ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois. À côté des conventions et accords, la Commission a examiné, en tant que commission saisie au fond, 3 projets de loi : la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure ; la loi n° 2012-273 du 28 février 2012 fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France ; et la loi n° 2012-339 du 9 mars 2012 modifiant la loi n° 99-418 du 26 mai 1999 créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération ».

Parmi ces trois textes, un n'appelait pas à la décret d'application (loi n°2012-273), et le deuxième (loi n°2012-339) nécessitait un décret, pris quelques mois après la promulgation de la loi, qui est donc devenue 100% applicable.

En revanche, aucune mesure d'application n'a encore été prise pour la loi n°2011-892 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure. Cette loi nécessite 4 mesures d'application, et même si les dispositions de cette loi sont, selon les mots du rapporteur, « de portée limitée », la commission encourage le gouvernement à prendre le plus tôt possible les mesures prévues.

Sur des textes plus anciens, adoptés lors de la session parlementaire précédente, le taux de mise en application est de 100 %. C'est d'autant plus satisfaisant que la commission avait souligné, l'an dernier, que le bilan était mitigé et avait encouragé le gouvernement à prendre les mesures prévues le plus rapidement possible :

- la loi n°2011-14 relative à la reconversion des militaires nécessitait 5 décrets, un décret unique a été publié le 27/04/2012, rendant ainsi 100% applicable cette loi ;

- la loi n°2011-266 relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs nécessitait la publication d'un décret en Conseil d'Etat. La mesure a été prise le 01/08/2012, la loi est donc désormais 100% applicable ;

- la loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des marchés de départs de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité, qui était 95% applicable 4 mois après sa promulgation, a vu paraître sa dernière mesure d'application le 31/07/2012. Elle est donc désormais 100% applicable.

La permission tout comme le Sénat restent particulièrement vigilants sur cette question. La mise en place d'une commission pour le contrôle de l'application des lois permet de travailler, au-delà des taux de prise des mesures attendus, sur la mise en oeuvre effective des lois que nous votons.

L'an dernier, cette commission s'est notamment intéressée à la question de la mise en oeuvre effective de la loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'état en mer. Un rapport de nos collègues Jean-Claude Peironnet et François Trucy a confirmé que le dispositif était pleinement opérationnel et que sa pertinence n'était pas à démontrer. L'appréciation portée sur cette loi, dont notre commission était saisie au fond, est très positive et nous nous en félicitons.

M. André Vallini - Dans cette période de méfiance vis-à-vis du politique et des parlementaires, il serait nécessaire que les citoyens soient aussi informés de ce contrôle de l'application des lois et du suivi que nous opérons, qu'il y ait plus de publicité autour de ce contrôle, en particulier dans les médias. Il est dommage que cela ne soit pas plus relayé.

M. Jean-Louis Carrère, président - Je partage vos propos. La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois va soumettre un rapport à l'ensemble du Sénat, qui sera rendu public et permettra de mettre en exergue la qualité du travail parlementaire et du contrôle de l'application des lois.

M. René Beaumont - Si le bilan est très positif pour notre commission, il n'en est pas de même pour toutes les lois. J'ai été rapporteur, il y a 7 ans, de la loi visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation. Le décret d'application n'a toujours pas été publié ! Et pendant ce temps, les incendies continuent de faire des victimes ...

M. Alain Néri - Les normes ne sont toujours pas accueillies favorablement, c'est pourquoi nous devons faire l'effort de n'adopter que des lois nécessaires.

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme rapporteur :

M. Jeanny Lorgeoux sur le projet de loi n° 508 (2012-2013), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Norvège sur l'enseignement dispensé en France aux élèves norvégiens et le fonctionnement des sections norvégiennes établies dans les académies de Rouen, Caen et Lyon.

Audition de M. Samir Aita, Rédacteur en Chef du Monde diplomatique éditions arabes et membre du Forum Démocratique Syrien, sur la situation en Syrie

La commission auditionne M. Samir Aita, Rédacteur en Chef du Monde diplomatique éditions arabes et membre du Forum Démocratique Syrien, sur la situation en Syrie.

M. Jean-Louis Carrère, président de la commission - Notre commission suit bien évidemment avec une très grande attention l'évolution de la situation en Syrie. Nous avons procédé aux auditions d'experts, du ministre des affaires étrangères et nous avons également rencontré les représentants de la coalition nationale syrienne.

Vous êtes membres du Forum démocratique syrien et rédacteur en chef du monde diplomatique éditions arabes et nous souhaitons recueillir vos analyses sur la situation et son évolution.

Pour ma part j'observe une aggravation générale du blocage entre un régime apparemment sûr de son bon droit, comme en témoigne la prestation télévisuelle de Bachar el-Assad qui réaffirme sa totale détermination ; un régime qui continue d'être soutenu par la Russie, par l'Irak et par le Hezbollah ; un régime qui menace à mots à peine couverts d'étendre le conflit à la Jordanie, à la Jordanie et au Liban en particulier ; un régime sur lequel pèsent des présumptions sérieuses d'emploi d'armes chimiques, qui continue à assassiner et à torturer et, en face, une opposition qui peine à se structurer, traversée de courants et au sein de laquelle les extrémistes d'Al Nusra occupent une place très inquiétante. L'évolution des « printemps arabes » en Tunisie, en Egypte, en Libye où notre ambassade vient de faire l'objet d'un attentat, ne nous rend pas optimistes.

Cette opposition que je qualifierai d'incertaine n'encourage pas les Etats européens à lui apporter une aide notamment en armes en levant l'embargo à son profit. Son manque d'unité n'est certes pas la seule raison des hésitations de certains pays européens. Le récent Conseil des affaires étrangères du 22 avril à Bruxelles le montre à l'évidence.

La quadrature du cercle syrien tient dans cette contradiction que si nous sommes tous persuadés que seule une solution politique, entre Syriens mais avec l'appui de la communauté internationale, permettrait de stopper le cycle des violences, nous sommes également persuadés qu'il n'y a pas de solution politique sans donner un signal fort au pouvoir, c'est-à-dire en contribuant à rétablir un certain équilibre des forces en présence pour l'amener à la négociation. Mais ce signal la communauté internationale hésite à le donner, craignant une fuite en avant du régime avec l'emploi d'armes chimiques et une contagion du conflit dans la région.

Nous avons pris bonne note de la distanciation effectuée par la Coalition, très récemment à Istanbul, vis-à-vis d'Al Nusra mais la crainte demeure que si des armes étaient données elles se retrouvent dans les mains de ce groupe et servent à sa mainmise sur la Syrie de demain. Mais ce faisant nous savons bien aussi que le pourrissement de la situation favorise la montée des extrêmes. Autre contradiction dont il ressort un autre blocage.

Pendant le temps de l'inaction le massacre continue et la situation humanitaire devient de jour en jour plus dramatique et plus insoutenable.

La situation paraît réellement bloquée mais peut être vos analyses vont-elles nous permettre un petit peu d'optimisme. Je vous passe la parole.

M. Samir Aita - Il est impossible d'être optimiste en ce moment. Permettez-moi toutefois de commencer en m'adressant à vous non pas en tant que journaliste, mais plutôt en tant qu'économiste. J'ai fait en 2009 une étude sur la société syrienne pour l'Organisation Internationale du Travail (BIT), qui malheureusement n'a jamais été publiée sur ce que j'appelle « le tsunami des jeunes ». Les dix dernières années, trois cent mille jeunes Syriens arrivent chaque année sur le marché du travail. L'économie syrienne qui compte une population active d'environ cinq millions de personnes, n'était en mesure de créer que soixante-cinq mille emplois par an, dont seulement huit mille opportunités avec un travail formel honoré par un contrat. Le choc était inévitable tout comme cela a été le cas en Tunisie ou en Libye. Quand bien même la Syrie n'était-elle une démocratie, elle aurait connu de grandes difficultés sociales.

Ceci étant dit, la situation en Syrie a beaucoup évolué deux ans après le déclenchement d'un mouvement populaire initialement pacifique, et la question est de savoir aujourd'hui quel sont les scénarios pertinents pour évaluer ce qui va se passer dans la suite de ce qui est devenu essentiellement un conflit armé.

J'ai participé à une réunion récente d'experts qui s'est tenue à New-York et qui comprenait notamment l'ancien conseiller à la sécurité nationale de la Maison Blanche. La chute du régime et le départ de Bachar el-Assad n'ont pas été retenus comme un scénario-clé de compréhension, mais comme étape pouvant se produire à un moment ou à un autre dans les trois scénarios déterminants. Il s'agit :

- de la continuation pendant des années d'un conflit contenu au pays sans contagion régionale ;

- le second scénario est celui du débordement du conflit aux pays voisins, notamment la Jordanie et à la Turquie avec une dimension d'affrontement chiites-sunnites ;

- le troisième scénario est celui de l'arrêt des combats et l'avancée d'une solution politique.

Alors que la crise sociale et politique était à l'origine d'un soulèvement des jeunes réclamant liberté et dignité et un « peuple syrien uni » contre un pouvoir autoritaire et criminel, elle s'est graduellement transformée en un « conflit sur la Syrie » entre les puissances, mais mené par des acteurs syriens.

Je dirai également que des efforts considérables ont été faits depuis depuis quelques mois séparant le nord libéré par le régime de la partie centrale de la Syrie. Mais ce n'est pas seulement la crise qui a entraîné ce débordement, mais aussi les révoltes dans les régions de l'Est et de l'Ouest. Bachar el-Assad a transformé la zone côtière à majorité alaouite en un bastion, et mène dans une logique de guerre, la « bataille de Homs », verrou contrôlant la voie de Damas, mais aussi de la Bekaa et donc du Hezbollah. Je ne crois pas à une issue militaire à Damas. Le régime contrôle les hauteurs de la ville et conserve toutes ses capacités militaires, ne nous rend pas optimistes.

Cette opposition que je qualifierai d'incertaine n'encourage pas les Etats européens à lui apporter une aide notamment en armes en levant l'embargo à son profit. Son manque d'unité n'est certes pas la seule raison des hésitations de certains pays européens. Le récent Conseil des affaires étrangères du 22 avril à Bruxelles le montre à l'évidence.

La quadrature du cercle syrien tient dans cette contradiction que si nous sommes tous persuadés que seule une solution politique, entre Syriens mais avec l'appui de la communauté internationale, permettrait de stopper le cycle des violences, nous sommes également persuadés qu'il n'y a pas de solution politique sans donner un signal fort au pouvoir, c'est-à-dire en contribuant à rétablir un certain équilibre des forces en présence pour l'amener à la négociation. Mais ce signal la communauté internationale hésite à le donner, craignant une fuite en avant du régime avec l'emploi d'armes chimiques et une contagion du conflit dans la région.

Nous avons pris bonne note de la distanciation effectuée par la Coalition, très récemment à Istanbul, vis-à-vis d'Al Nusra mais la crainte demeure que si des armes étaient données elles se retrouvent dans les mains de ce groupe et servent à sa mainmise sur la Syrie de demain. Mais ce faisant nous savons bien aussi que le pourrissement de la situation favorise la montée des extrêmes. Autre contradiction dont il ressort un autre blocage.

Pendant le temps de l'inaction le massacre continue et la situation humanitaire devient de jour en jour plus dramatique et plus insoutenable.

La situation paraît réellement bloquée mais peut être vos analyses vont-elles nous permettre un petit peu d'optimisme. Je vous passe la parole.

M. Samir Aita - Oui. Il y a des milices « Shabiba » confessionnelles. Elles ont existé avant les événements et ont leur propre logique. De l'autre côté, les puissances extérieures (Qatar, Arabie Saoudite, etc.) qui ont poussé à la création du commandement militaire de l'ALS ont refusé la présence des politiques de la Coalition. On débat, à un commandement militaire sans direction politique. Et d'ailleurs ce commandement ne contrôle qu'une partie infime des combattants. Cela parce que dès le départ, l'opposition syrienne a été manipulée par toutes sortes de puissances étrangères. Le Conseil national syrien (CNS), créé par une alliance Qatar-Turquie-France, a réintroduit les Frères musulmans, absents de la scène politique syrienne depuis les événements de 1979-1982, et leur a laissé prendre un rôle considérable, comme il le fait d'habitude, en contrôlant l'aide humanitaire. Le rejet populaire de ce Conseil après un d'existence a conduit à la création de la « Coalition Nationale des Forces de l'Opposition et de la Révolution », qui n'a pas réussi à unir l'opposition politique, ni à donner une direction politique à la branche armée. Son Président a cependant fait preuve de leadership appelant à une solution politique, contre l'avènement des membres de la Coalition. Il vient toutefois de démissionner avec grand fracas, lors de la réunion des « amis de la Syrie », samedi dernier à Istanbul, afin de dénoncer les ingérences étrangères. La Coalition s'est engagée depuis lors dans un processus de recomposition-décomposition, dont l'enjeu est un équilibrage des rôles entre un pôle démocratique, dirigé par Michel Kilo et un autre dominé par des Frères musulmans soutenus par le Qatar.

Je pense que c'est un Etat qui soutient les milices djihadistes et en particulier Al Nusra. Leurs combattants sont très bien équipés, très bien entraînés et très bien financés. Ils perçoivent des soldes mensuelles importantes. Leurs commandants ne se préoccupent pas des objectifs militaires et prennent directement à partie les militaires de la coalition.

M. Bertrand Auban - A combien évaluez-vous les effectifs de Al Nusra ?

M. Samir Aita - Les estimations varient entre cinq mille et vingt mille hommes.

M. Jeanny Lorgeoux - Pourquoi pensez-vous que le Qatar est très impliqué ?

M. Samir Aita - Parce que c'est le seul pays de la région capable de prendre des décisions de façon rapide. Le processus décisionnel des autres pays est beaucoup plus long et plus complexe.

M. Jeanny Lorgeoux - Mais dans quel objectif ?

M. Samir Aita - Afin d'imposer les Frères musulmans en Syrie et de casser le lien avec l'Iran. La charte du CNS a indiqué dès le départ qu'ils veulent gouverner seuls la Syrie après la chute du régime, mettant ainsi en évidence les figures historiques de l'opposition qui ont passé des années en prison. Cela a engendré des divisions profondes dans l'opposition. Le Qatar, la Turquie et la France, ont soutenu à fond ce CNS. Et on a mis presque un an pour en faire l'adoption de l'unité autour d'un « pacte national » commun et « d'un programme pour la période à venir », signé juillet 2012 sous l'égide de la Ligue Arabe. Ces documents prévoient une création future de l'égalité entre les citoyens et donc scellée, donc scellée. Les Frères musulmans ont signé. Mais ils ont refusé, avec l'appui du Qatar, de la Turquie et de la France, la création d'une structure commune sur ces bases communes. Et la Coalition reste toujours sans programme politique.

Depuis le début de ce conflit, la France a été un acteur actif, très impliqué dans le dossier jusqu'à ce qu'il y ait une révolution dans la partie centrale de la Syrie. La situation était de la catastrophe. Bachar el-Assad a été déchu et a été remplacé par un régime qui a été soutenu par la Russie, par l'Irak et par le Hezbollah ; un régime qui menace à mots à peine couverts d'étendre le conflit à la Jordanie, à la Jordanie et au Liban en particulier ; un régime sur lequel pèsent des présumptions sérieuses d'emploi d'armes chimiques, qui continue à assassiner et à torturer et, en face, une opposition qui peine à se structurer, traversée de courants et au sein de laquelle les extrémistes d'Al Nusra occupent une place très inquiétante.

Depuis le début de ce conflit, la France a été un acteur actif, très impliqué dans le dossier jusqu'à ce qu'il y ait une révolution dans la partie centrale de la Syrie. La situation était de la catastrophe. Bachar el-Assad a été déchu et a été remplacé par un régime qui a été soutenu par la Russie, par l'Irak et par le Hezbollah ; un régime qui menace à mots à peine couverts d'étendre le conflit à la Jordanie, à la Jordanie et au Liban en particulier ; un régime sur lequel pèsent des présumptions sérieuses d'emploi d'armes chimiques, qui continue à assassiner et à torturer et, en face, une opposition qui peine à se structurer, traversée de courants et au sein de laquelle les extrémistes d'Al Nusra occupent une place très inquiétante.

Depuis le début de ce conflit, la France a été un acteur actif, très impliqué dans le dossier jusqu'à ce qu'il y ait une révolution dans la partie centrale de la Syrie. La situation était de la catastrophe. Bachar el-Assad a été déchu et a été remplacé par un régime qui a été soutenu par la Russie, par l'Irak et par le Hezbollah ; un régime qui menace à mots à peine couverts d'étendre le conflit à la Jordanie, à la Jordanie et au Liban en particulier ; un régime sur lequel pèsent des présumptions sérieuses d'emploi d'armes chimiques, qui continue à assassiner et à torturer et, en face, une opposition qui peine à se structurer, traversée de courants et au sein de laquelle les extrémistes d'Al Nusra occupent une place très inquiétante.

Depuis le début de ce conflit, la France a été un acteur actif, très impliqué dans le dossier jusqu'à ce