

N° 2600

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 octobre 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION n° 2382, de M. Jean Marc Ayrault et plusieurs de ses collègues, *tendant à la création d'une commission d'enquête sur les circonstances relatives à l'enlèvement, à la détention et aux conditions de la libération en Irak de Florence Aubenas et Hussein Hanoun,*

PAR M. ROLAND BLUM,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – UNE PROPOSITION DE RESOLUTION JURIDIQUEMENT RECEVABLE	7
II – SI CERTAINS PROBLEMES SOULEVES PAR LA PROPOSITION DE RESOLUTION MERITENT REFLEXION, UNE COMMISSION D'ENQUETE N'APPARAIT PAS A MEME DE LEUR APPORTER UNE REONSE	9
A – LA MULTIPLICATION DES PRISES D'OTAGES.....	9
B – LA COMMISSION D'ENQUETE PROPOSEE N'EST PAS SOUHAITABLE	10
C – LA PERTINENCE D'UNE REFLEXION SUR LES MOYENS DE COMBATTRE LES PRISES D'OTAGES	11
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	15

Mesdames, Messieurs,

Plusieurs membres du groupe socialiste et des députés apparentés à celui-ci ont déposé, le 17 juin 2005, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur « *les circonstances relatives à l'enlèvement, à la détention et aux conditions de la libération en Irak de Florence Aubenás et de Hussein Hanoun* ». Cette proposition a suivi immédiatement la libération des deux otages, annoncée le 11 juin.

L'enlèvement de la journaliste de *Libération* et de son accompagnateur, le 5 janvier 2005, avait plongé la France dans la consternation, deux semaines après la libération des reporters Christian Chesnot et Georges Malbrunot. Après s'être mobilisés tout l'automne en faveur du retour à la liberté de ces derniers, l'opinion et les médias ont multiplié les initiatives destinées à faire pression pour obtenir la libération des nouveaux otages. Cette solidarité, notamment motivée par la défense de la liberté de la presse et de l'information, a sans doute contribué à la fin heureuse de leur captivité.

La libération de Florence Aubenás et de Hussein Hanoun a été unanimement saluée. Mais elle a aussi été accompagnée, tout comme l'avait été celle de Christian Chesnot et de Georges Malbrunot, par un certain nombre d'interrogations. C'est pour tenter de répondre à une partie d'entre elles que la constitution d'une commission d'enquête est demandée.

La proposition de résolution apparaît juridiquement recevable mais votre Rapporteur estime que, quelle que soit la pertinence d'une partie des questions posées, une commission d'enquête ne permettrait pas de leur apporter une réponse.

I – UNE PROPOSITION DE RESOLUTION JURIDIQUEMENT RECEVABLE

Les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1110 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et les articles 140, 141 et 144 du Règlement de notre Assemblée, soumettent la recevabilité d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête à trois conditions :

– la proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion ;

– les faits ayant motivé le dépôt de la proposition de résolution ne doivent pas faire l'objet de poursuites judiciaires ;

– douze mois au moins doivent être passés depuis la fin des travaux de toute mission pour l'exercice de laquelle le bénéfice des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête a été demandé⁽¹⁾ ou de toute commission d'enquête qui aurait eu le même objet que la commission d'enquête dont la proposition de résolution vise la constitution.

La proposition de résolution qui nous est soumise remplit ces trois conditions.

Les faits sur lesquels la proposition de résolution demande qu'une enquête soit menée sont « *certaines circonstances relatives à l'enlèvement, à la détention et aux conditions de la libération en Irak de Florence Aubenas et Hussein Hanoun* ». Le déterminant « *certaines* » traduit une relative imprécision, que l'exposé des motifs éclaire. Celui-ci explique que la commission d'enquête permettrait « *d'éclaircir les circonstances et les conditions de l'enlèvement, de la détention et de la libération de Florence Aubenas et Hussein Hanoun* ». Mais, le paragraphe suivant attire l'attention sur un aspect particulier de cet enlèvement : le groupe socialiste souhaite « *que la lumière soit faite sur les initiatives d'une ou de plusieurs personnes ayant interféré en cette affaire avec l'action de l'Etat et de ses services et qui ont été instrumentalisées par les terroristes* ». Le rappel d'événements du même ordre en lien avec l'enlèvement de Christian Chesnot et Georges Malbrunot ne laisse planer aucun doute sur la ou les personnes visées. L'objectif précis de la commission d'enquête demandée serait donc de connaître précisément les agissements supposés de ces personnes pendant la détention de la journaliste de *Libération* et de son accompagnateur, et de mesurer, le cas échéant, le rôle qu'ils auraient joué pour favoriser ou ralentir leur libération.

(1) Article 145-1 du règlement de l'Assemblée nationale.

Afin de s'assurer que les faits en question ne faisaient l'objet d'aucune poursuite judiciaire, le Président de notre Assemblée s'est adressé le 21 juin dernier au Garde des Sceaux. Celui-ci lui a fait savoir, le 26 juillet, qu'à sa connaissance « *aucune procédure judiciaire n'est actuellement en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de cette proposition* ». Votre Rapporteur observe qu'il n'en aurait pas été de même si la proposition de résolution avait porté sur les circonstances de la détention et de la libération de Christian Chesnot et Georges Malbrunot, puisque leur libération a été suivie par la mise en examen, pour « *intelligence avec une puissance ou une organisation étrangère* » pouvant « *porter atteinte aux intérêts* » de la France et « *à la sauvegarde de sa population* », de deux personnes ayant mené des négociations officieuses pendant la détention des deux journalistes.

Enfin, notre Assemblée n'a mené à ce jour ni mission d'information ni commission d'enquête sur les faits qui motivent la présente proposition de résolution.

Les conditions de la recevabilité juridique de la proposition de résolution sont donc réunies, ce qui ne signifie pas que votre Rapporteur juge son adoption pertinente.

II – SI CERTAINS PROBLEMES SOULEVES PAR LA PROPOSITION DE RESOLUTION MERITENT REFLEXION, UNE COMMISSION D’ENQUETE N’APPARAIT PAS A MEME DE LEUR APPORTER UNE REPONSE

La présente proposition de résolution met l’accent sur le caractère inacceptable du terrorisme et sur le refus de l’impunité : votre Rapporteur partage naturellement ce sentiment et dénonce les nombreuses prises d’otages qui ont eu lieu en Irak depuis la fin officielle de la guerre. Mais il ne lui semble pas que la commission d’enquête proposée soit l’instrument adapté pour mener une réflexion utile sur ces questions.

A – La multiplication des prises d’otages en Irak

Depuis la chute du régime de Saddam Hussein, la prise d’otages est devenue un moyen presque ordinaire à la disposition des groupes de la guérilla et des bandes mafieuses pour se procurer de l’argent. Ses victimes potentielles sont toutes les personnes susceptibles de payer une rançon, de nombreux Irakiens, médecins, universitaires, avocats, commerçants ou autres notables, et des étrangers. Entre le printemps 2003 et le printemps 2005, 150 étrangers ont été kidnappés en Irak ; en juin 2005, entre vingt et quarante-cinq d’entre eux, selon les sources, étaient toujours séquestrés ou portés disparus. Certains groupes présentent les enlèvements qu’ils organisent sous un jour politique, exigeant le retrait d’Irak des troupes de tel pays ou la fin de la participation de telle entreprise américaine aux travaux de reconstruction, mais la plupart exigent simplement le versement d’une rançon.

Des ressortissants français, journalistes dans les deux cas, ont été victimes de prises d’otages en Irak : Christian Chesnot, qui travaillait pour Radio France, et Georges Malbrunot, alors pigiste pour le *Figaro*, ont été retenus en captivité entre le 20 août et le 21 décembre 2004, leurs ravisseurs exigeant, en vain, que la France abroge la loi relative au port des signes religieux dans les établissements scolaires publics⁽¹⁾ ; Florence Aubenas, journaliste à *Libération*, a été détenue entre le 5 janvier et le 12 juin 2005. Leurs accompagnateurs, Mohammed al-Joundi pour les premiers, Hussein Hanoun, pour la troisième, ont été enlevés en même temps qu’eux. L’action du gouvernement français a, heureusement, permis d’obtenir leur libération après respectivement 124 jours et 157 jours d’enfermement.

(1) Loi n° 2004-228 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, entrée en vigueur en septembre 2004.

Mais tous les otages n'ont pas eu la même chance. Ainsi, pour ne citer que quelques cas parmi la cinquantaine d'otages étrangers assassinés, le journaliste italien Enzo Baldoni a été tué par ses ravisseurs fin août 2004, l'Anglo-irakienne Margareth Hassan, directrice de l'ONG Care, à Bagdad, a été assassinée le 16 novembre 2004, le Japonais Akihito Saito, qui travaillait pour une entreprise de sécurité britannique, a été mis à mort le 28 mai 2005. La libération des otages plus chanceux a le plus souvent été obtenue après de longues négociations et l'octroi de contreparties.

B – La commission d'enquête proposée n'est pas souhaitable

Les auteurs de la proposition de résolution insistent, à juste titre, sur le fait que les socialistes « *ont été de bout en bout solidaires des actions menées par le gouvernement, contre le terrorisme* » et ont participé à toutes les actions de mobilisation en faveur de Florence Aubenas et Hussein Hanoun. Ils estiment que désormais, « *le temps du silence n'est plus de mise* » et qu'il convient de faire toute la lumière sur l'enlèvement et la libération de la journaliste française et de son accompagnateur.

Cette libération a été obtenue par le travail remarquablement efficace de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), qui a su tirer les enseignements de l'enlèvement de Christian Chesnot et Georges Malbrunot et réactivé la « cellule orange » qui avait assuré leur libération. Grâce au déploiement d'une centaine d'agents à Paris, Amman et Bagdad, et à leur bonne connaissance du terrain, la DGSE est parvenue, après un mois d'effort, à instaurer un contact stabilisé avec un interlocuteur qui a servi d'intermédiaire entre eux et les ravisseurs pour les négociations. La qualité de ce travail, qui se fait, par nature, dans la discréetion, ne peut qu'être saluée.

Une commission d'enquête qui s'intéresserait aux conditions de la libération de Florence Aubenas et de Hussein Hanoun serait forcément amenée à demander le témoignage des personnes qui y ont contribué et la transmission des documents relatifs à leur travail de terrain.

Or, il est peu probable que les agents français et étrangers qui ont joué un rôle dans la libération de la journaliste accepteraient de témoigner devant une commission d'enquête et de livrer les éventuels documents qu'ils détiendraient.

Certes, en application du II de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, « *toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission* », ce qui impose une obligation de se présenter devant la commission d'enquête dès lors que le président en a fait la demande ; mais il sera quasiment impossible de mettre en œuvre ces dispositions. D'une part, il sera

très difficile, par définition, d'obtenir l'identité des nombreuses personnes qu'il serait très utile d'entendre. D'autre part, il ne saurait être envisagé d'envoyer un agent de la force publique française à la recherche d'un témoin à l'étranger.

En outre, l'obligation de se présenter devant la Commission ne signifie pas l'obligation de lui révéler tout ce que l'on sait. L'article 6 de l'ordonnance précitée précise que la personne convoquée « *est tenue de déposer, sous réserve des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal* ». Il est donc possible aux agents des services de renseignement d'invoquer le secret professionnel pour ne pas révéler une information à caractère secret.

Enfin, ils pourraient se prévaloir des dispositions du même article selon lesquelles les rapporteurs de commissions d'enquête « *sont habilités à se faire communiquer tous les documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat (...)* » pour ne pas livrer les documents secrets relatifs à l'enlèvement.

Quand bien même un certain nombre de personnes accepteraient de témoigner, la mise à jour des réseaux qui ont permis une issue heureuse aux deux prises d'otages présenterait un danger évident, à la fois pour les membres de ces réseaux, dont une partie au moins vit toujours en Irak et qui pourraient être victimes de représailles de la part des auteurs des enlèvements, et pour la pérennité des réseaux d'informateurs sur lesquels la France peut actuellement compter. Dans le cas, que l'on ne peut malheureusement pas exclure, où un nouvel enlèvement surviendrait, les services français ne pourraient plus ni compter sur ces réseaux, dont l'existence et les mécanismes seraient désormais publics, ni en tisser de nouveaux, les personnes susceptibles d'aider la France n'étant certainement pas prêtes à courir le risque de voir, à leur tour, leur nom dévoilé.

C – La pertinence d'une réflexion sur les moyens de combattre les prises d'otages

Si la constitution de la commission d'enquête proposée n'apparaît donc pas souhaitable, son exposé sommaire insiste avec beaucoup de pertinence sur le problème de l'impunité dont jouissent les preneurs d'otages : « *Quelle que soit son expression, le terrorisme porte atteinte à la dignité humaine et à la vie. Il est inacceptable. Il doit être condamné et combattu. Il ne supporte pas l'impunité. Il exige la conjugaison de tous les efforts afin de réduire sa capacité de nuisance.* »

La situation de l'Irak a été si chaotique depuis l'effondrement du régime baasiste, que la recherche des responsables des enlèvements et des meurtres d'otages semble relever de l'impossible. Les ravisseurs de Margareth Hassan ont pourtant été arrêtés quelques mois après son assassinat. En fait, il est très rare que

des plaintes soient déposées après un enlèvement, ce qui donne un sentiment de réelle impunité aux bandes qui organisent les kidnappings et les mises à mort.

Il conviendrait donc incontestablement de réfléchir aux moyens de combattre cette impunité, notamment en étudiant les voies d'amélioration des droits nationaux et internationaux dans ce domaine. Les Etats pourraient au moins déposer systématiquement plainte au nom des victimes d'enlèvement ou d'assassinat auprès de la justice irakienne, afin qu'une enquête soit diligentée. Les coupables ne seraient peut-être pas arrêtés dans tous les cas, mais leurs agissements trouveraient au moins une première condamnation symbolique.

C'est dans cette perspective constructive que le Bureau de notre Commission des Affaires étrangères a chargé en mars 2004 deux de ses membres d'une mission d'information sur le statut des journalistes et correspondants de guerre en cas de conflit. Bien que créée avant les prises en otage des journalistes français en Irak, cette mission, qui présentera prochainement ses conclusions, élabore des propositions visant à mieux protéger les journalistes, notamment des risques d'enlèvement. Si les journalistes sont loin d'être les seules victimes de prises d'otages, leur présence, pour des raisons professionnelles évidentes, au cœur des zones de guerre, en fait des cibles toute trouvées. Les journalistes étant, au regard du droit international, des civils, certaines des propositions de cette mission ne leur bénéficieraient pas exclusivement. Celles visant à combattre l'impunité des preneurs d'otages constitueraient une première étape indispensable.

CONCLUSION

Il ne semble donc pas à votre Rapporteur que la constitution d'une commission d'enquête sur l'enlèvement, la détention et les conditions de la libération de Florence Aubenas et Hussein Hanoun soit souhaitable.

Si l'impunité dont jouissent trop souvent les responsables des prises d'otages dans les pays en guerre doit être combattue avec énergie, en particulier dans un cadre international, afin de mettre un terme à des pratiques criminelles, il ne lui apparaît pas que la commission d'enquête dans la création est demandée pourrait y contribuer.

Le souci de transparence évoqué, en grande partie illusoire s'agissant du travail des services secrets, pourrait même avoir des conséquences regrettables, s'il conduisait à mettre à jour les réseaux français au Proche-Orient, si précieux à notre diplomatie, et, ce faisant, à faire courir de gros risques aux hommes qui ont, directement ou indirectement, rendu possible la libération des otages français.

Votre Rapporteur vous recommande donc de rejeter la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur « *les circonstances relatives à l'enlèvement, à la détention et aux conditions de la libération en Irak de Florence Aubenas et de Hussein Hanoun* ».

EXAMEN EN COMMISSION

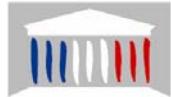
La Commission a examiné la présente proposition de résolution au cours de sa réunion du 18 octobre 2005.

Après l'exposé du Rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus.

M. Jacques Godfrain a estimé que si les agents qui avaient participé à la libération de Mme Florence Aubenas avaient su à l'époque que leur travail ferait ultérieurement l'objet d'une Commission d'enquête, ils ne l'auraient sans doute pas accompli. La mort d'un agent italien lors de la libération des deux otages de ce pays rappelle, s'il en était besoin, à quel point ce type de missions est périlleux. Enfin, lorsqu'une arrestation est filmée en France, l'image des gendarmes ou des policiers est cachée : il est donc justifié que les agents en service à l'étranger soient également protégés.

M. Paul Quilès a estimé qu'il était normal d'examiner de manière dépassionnée les circonstances de la libération de Mme Florence Aubenas. Le but des auteurs de la proposition de résolution n'est pas de mettre en danger qui que ce soit et une telle affirmation relève du procès d'intention. Alors qu'un parlementaire est intervenu lors des négociations tendant à la libération de cet otage dans des conditions qui ont ridiculisé le Parlement et les services français compétents, il est du devoir de l'Assemblée de faire la lumière sur ces événements, d'autant qu'ils sont susceptibles de se reproduire à l'avenir. Le rôle du Parlement n'est pas de regarder passer les trains et dans toutes les grandes démocraties les commissions d'enquête traitent de sujets relevant des services secrets. Rester silencieux serait coupable. Il ne s'agit pas de gêner l'exécutif, mais d'éclaircir une situation qui a été dommageable pour le Parlement et la démocratie.

M. François Loncle a considéré que le Parlement avait pour mission de contrôler l'exécutif au moyen de commissions d'enquête ou de missions d'information. Les législatures précédentes ont montré tout l'intérêt de ce type de travaux à l'occasion par exemple des missions consacrées au Rwanda ou à Srebrenica. La création d'une commission d'enquête sur les circonstances de la libération de Florence Aubenas permettrait de faire la lumière sur le rôle des différents pays qui sont intervenus et sur le rôle des différents protagonistes de l'affaire. L'intérêt d'une telle commission est d'informer les citoyens et d'apporter des éclaircissements utiles pour l'avenir. Il est d'ailleurs regrettable que la Commission ait précédemment rejeté la demande déposée par les députés socialistes tendant à la création d'une commission d'enquête sur les événements de Côte d'Ivoire. En l'absence d'une telle commission, il revient aujourd'hui à



l'exécutif seul de tirer les conséquences des agissements du commandement militaire français sans que le Parlement ne soit intervenu au préalable, ce qui est dommage.

M. Roland Blum, Rapporteur, a indiqué que les risques que courraient les personnes qui accepteraient de témoigner ne pouvaient être balayés d'un revers de main et qu'à eux seuls ils rendaient inopportune la constitution de cette commission enquête.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, la Commission a *rejeté* la proposition de résolution (n° 2382).

N° 2600- Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur la proposition de résolution n° 2382, de M. Jean Marc Ayrault et plusieurs de ses collègues, tendant à la création d'une commission d'enquête sur les circonstances relatives à l'enlèvement, à la détention et aux conditions de la libération en Irak de Florence Aubenas et Hussein Hanoun