



N° 2634

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juin 2010.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

tendant à la création d'une commission d'enquête sur les circonstances entourant l'attentat du 8 mai 2002 à Karachi et chargée de proposer des pistes d'amélioration de l'information et de la consultation de la Représentation nationale sur les différents contrats d'armement impliquant la France,

(Renvoyée à la commission de la défense nationale et des forces armées, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Jean-Jacques CANDELIER, Maxime GREMETZ, Marie-Hélène AMIABLE, François ASENSI, Martine BILLARD, Alain BOCQUET, Patrick BRAOUEZEC, Jean-Pierre BRARD, Marie-George BUFFET, André CHASSAIGNE, Jacques DESALLANGRE, Marc DOLEZ, Jacqueline FRAYSSE, André GERIN, Pierre GOSNAT, Jean-Paul LECOQ, Roland MUZEAU, Daniel PAUL, Jean-Claude SANDRIER et Michel VAXÈS,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

En mai 2010, la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale a décidé le dépôt, en vue de sa publication, du rapport d'information de la mission créée en son sein le 7 octobre 2009 chargée de faire la lumière sur les circonstances entourant l'attentat du 8 mai 2002 à Karachi.

Rappelons que l'attentat perpétré par un kamikaze avait blessé 12 personnes et tué 14 autres, dont 11 salariés français travaillant directement ou en sous-traitance pour la direction des chantiers navals (DCN) à la construction d'un sous-marin pour la marine pakistanaise.

Un contrat de construction et de vente de 3 sous-marins à propulsion classique avait été signé entre la DCN et le Pakistan le 21 septembre 1994. La DCN travaillait, au moment de l'attentat, à la construction du deuxième, sur place, au Pakistan.

L'attentat de Karachi avait touché des personnes qui travaillaient pour l'État (la DCN ayant été, jusqu'en 2001, une direction du ministère de la défense), qui contribuaient au rayonnement de l'industrie nationale de défense et qui avaient accepté une expatriation dans un environnement difficile.

Dans la lettre qu'il avait adressée aux membres de la mission d'information le 21 octobre 2009, le président de la commission, M. Guy Teissier, avait précisé son champ d'investigation. Celle-ci devait examiner :

– Les conditions de négociation du contrat de vente des sous-marins (environnement géopolitique, motivations des gouvernements et de la DCN, aspects financiers) ;

– Les conditions d'exécution du contrat : exécution financière et conditions de séjour et de sécurité des personnels de la DCN à Karachi.

Le champ de la mission était donc en adéquation avec les buts habituellement assignés aux missions d'information : informer les commissions permanentes pour leur permettre d'exercer le contrôle de l'activité gouvernementale.

Il a été établi que le contrat de vente de sous-marins Agosta constituait une nouvelle étape de la coopération militaire entre la France et le Pakistan. L'objectif diplomatique que présentait ce contrat a été partagé par plusieurs gouvernements. Sa genèse remonte aux années 1991 et 1992. Les négociations se sont accélérées en 1993 et 1994, avec une signature intervenue le 21 septembre 1994. Comme tout contrat de ce type, il a impliqué les plus hautes autorités de l'État, en France comme au Pakistan.

On sait par ailleurs que l'exécution du contrat Agosta a engendré d'importantes pertes financières décrites dans des rapports du contrôle général des armées (CGA), de l'inspection générale des finances et de la Cour des comptes.

La vente des Agosta s'est accompagnée du versement de commissions (ou frais commerciaux exceptionnels, FCE) à des personnalités pakistanaises. Ces commissions étaient légales au moment de la négociation et de la signature du contrat, étant antérieures à l'adoption de la loi de finances rectificatives pour 1997, qui en a limité l'usage dans les pays étrangers. Elles se sont vraisemblablement élevées à 10,25 % du montant du contrat, soit une somme de 550 millions de francs.

Ces FCE ont été négociés en 2 étapes : la première, dès le début de la négociation, avait abouti à s'accorder sur un pourcentage représentant 6,25 % du contrat, les destinataires étant des personnalités politiques pakistanaises ; la seconde, vers mai ou juin 1994, avec l'irruption soudaine et étrange de MM. Al Assir et Takieddine, à la demande du cabinet du ministre de la défense, qui a conduit à ajouter 4 % de commissions supplémentaires. Le paiement a emprunté deux circuits différents : celui de la SOFMA pour les 6,25 % de FCE susmentionnés et celui de Mercor Finance *via* la société Heine, au Luxembourg, pour les 4 %.

Sur demande expresse du Président de la République M. Jacques Chirac, et pour des raisons inconnues et restant à élucider par la Représentation nationale, le versement de la part de 4 % des FCE a été annulé vers la fin de 1995 ou au début de 1996. L'instruction de l'Élysée concernait certains FCE du contrat Agosta ainsi que des FCE du contrat Sawari. Elle a été mise en œuvre par la SOFRESA et la société Control Risk Management.

L'existence de rétrocommissions n'est pas une certitude, dans la mesure où elle repose sur des témoignages fragiles qui mériteraient d'être mieux confrontés et confortés. Pour les auteurs de la présente proposition de résolution, l'absence de preuves aujourd'hui ne signifie pas que de telles

rétrocommissions aient été absentes du contrat. Combien de scénarios rocambolesques ou d'affaires politiques, déclarées abracadabrantesques par leurs protagonistes, se sont finalement avérées réelles et fondées ?

Toujours est-il que la plupart des spécialistes du terrorisme et de l'islam radical pakistanais attribuent la mise en œuvre de l'attentat à un mouvement déobandi. L'éclatement des mouvements terroristes pakistanais rend difficile la détermination des motifs pour lesquels l'un d'eux aurait agi. Le commanditaire, s'il s'agit également d'un mouvement islamiste, demeure inconnu et, de ce fait, la raison de son action le demeure également.

Selon des spécialistes, l'organisation Al Qaida peut être impliquée de diverses façons dans l'attentat : quand elle accomplit directement un acte terroriste, quand elle prête son concours technique ou financier à un attentat perpétré par un autre mouvement (qualifié de « franchisé »), enfin quand un mouvement sans lien avec Al Qaida commet un attentat qui sert sa stratégie de terreur (le mouvement est alors considéré comme « labellisé »). Oussama Ben Laden a cité l'attentat de Karachi parmi plusieurs autres, directement mis en œuvre par son mouvement ou dont il s'est félicité. Il ne l'a pas spécifiquement revendiqué. Il le classe parmi les actions de sa croisade islamique. Il peut être dû au contexte intérieur pakistanais (dissidence au sein de l'armée, action autonome d'islamistes) ou au contexte géopolitique (attentat par ou pour le compte d'Al Qaida à la suite des attentats du 11 septembre 2001 ou de l'entrée des forces spéciales françaises en Afghanistan).

Soyons clairs : la situation à Karachi rend très plausible la piste islamiste. D'ailleurs, en aucun cas la Représentation nationale ne saurait avoir pour ambition de se substituer au juge d'instruction dans cette enquête. Mais outre la piste islamiste, les élus du peuple ne peuvent pas se permettre de ne pas travailler sur les autres hypothèses souvent évoquées par la presse, notamment la piste d'une affaire politico-financière, dans la mesure où il existerait des dysfonctionnements des pouvoirs publics et des plus hautes autorités politiques françaises.

En particulier, la raison pour laquelle le ministère de la défense a insisté auprès de DCN-I pour imposer MM. Al Assir et Takieddine dans la négociation des FCE demeure une interrogation majeure, de même que la décision du Président de la République d'interrompre les versements de FCE à ces intermédiaires et les modalités retenues pour cette interruption.

L'absence de réponse claire de MM. François Léotard et Charles Millon, anciens ministres de la défense, sur ces points ainsi que l'existence de témoignages plus précis sur la mise en œuvre de la décision du Président de la République et l'implication de l'actuel Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget à l'époque des faits, maintiennent un lourd climat de suspicion sur cette affaire qu'il convient d'apaiser au plus vite.

Même s'il reste à établir par la justice, et elle seule, on ne peut écarter la possibilité d'un lien entre l'arrêt de versement de certains FCE et l'attentat. Au demeurant, mis en cause par la presse et par les familles de victimes sur l'existence d'éventuelles rétrocommissions liées au contrat Agosta et qui auraient financé sa campagne présidentielle de 1995, M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre, après avoir longtemps refusé de témoigner devant la mission d'information, a été entendu par elle le 28 avril 2010, à sa demande.

Dans un État démocratique, il existe un principe de séparation des pouvoirs, notamment entre exécutif, législatif et judiciaire. Mais cela ne signifie nullement qu'il n'y ait pas des relations fortes entre eux.

Au vu des nombreuses incertitudes dans ce dossier, il serait particulièrement utile de poursuivre et d'élargir l'objet de la mission d'information afin de faire toute la transparence sur le comportement des décideurs et des acteurs, dans le cadre d'une commission d'enquête.

Cela est juridiquement possible et est très opportun, afin de prendre « *le taureau par les cornes* » et de ne pas laisser pourrir la situation.

Concernant la création d'une commission d'enquête, la jurisprudence qui prévaut est que l'existence de poursuites judiciaires n'interdit pas la création lorsqu'elle est souhaitée, mais restreint le champ d'investigation de la commission aux faits n'ayant pas donné lieu à des poursuites. Ainsi, la souplesse d'interprétation de cette règle n'a pas empêché, par exemple, la création des commissions d'enquête sur le Service d'Action Civique, les sectes, le Crédit Lyonnais ou le régime étudiant de la Sécurité sociale.

En l'espèce, il n'y aurait pas d'identité d'objet entre la présente commission d'enquête et l'information judiciaire ouverte le 27 mai 2002 des « *chefs d'assassinats de 11 ressortissants français et de tentative d'assassinats de 12 autres ressortissants français, en relation avec une entreprise terroriste, commis à Karachi (Pakistan) le 8 mai 2002.* »

Il faut encore indiquer que l'objet de la présente commission d'enquête est plus large que celui de la mission d'information. La présente proposition de résolution entend en effet confier à la commission d'enquête le soin de proposer des pistes d'amélioration de l'information et de la consultation de la Représentation nationale sur les différents contrats d'armement impliquant la France.

Il s'agit là d'une exigence démocratique de renforcement du contrôle de la Représentation nationale sur un sujet que l'on peut considérer comme étant plus politique et stratégique que commercial, et qui échappe pourtant largement aux élus de la nation à l'heure actuelle.

Cet état de fait est en contradiction avec les attributions conférées au Parlement par la Constitution (article 24 : le Parlement « *contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.* ») ou encore en contradiction avec les compétences conférées à la commission de la défense nationale et des forces armées (article 36, alinéa 12, du Règlement de l'Assemblée nationale : « *questions stratégiques ; industries de défense* »).

La création d'une commission d'enquête aurait une utilité incontestable, vu le déroulement des travaux de la mission d'information. Les députés bénéficieraient cette fois d'un droit de citation directe des protagonistes. L'importance du sujet et des questions restées sans réponse mérite de lever le verrou de la bonne volonté – et, en l'occurrence, de la mauvaise –, de différents acteurs.

Les auteurs de cette résolution songent en particulier à faire auditionner M. Ziad Takiieddine, personnage central de différents contrats de vente, qui a déclaré « *n'avoir rien à voir avec cette affaire* », en contradiction flagrante avec la réalité, et qui a refusé de s'expliquer devant les membres de la mission d'information.

Les auteurs de la présente proposition de résolution espèrent aussi que MM. Jacques Chirac, Dominique De Villepin et le général Rondot seront entendus afin, sans a priori ni aucune volonté accusatrice, de comprendre, notamment, pour quel motif il a été décidé l'arrêt du versement de certaines commissions liées aux ventes d'armes, ce qui est tout à fait inhabituel.

Les membres de la commission d'enquête auraient aussi la faculté d'exercer leurs missions sur pièces et sur place et d'obtenir tous les renseignements de nature à faciliter leur mission. Ils pourraient également faire appel à la Cour des comptes pour renforcer leur compréhension de

divers schémas financiers liés à certains contrats d'armement. Ils seraient habilités à se faire communiquer tout document de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret, concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

Ces facultés ne seront pas un luxe, tant il est évident que le Gouvernement a fait preuve d'une extrême légèreté, jusqu'à présent, dans ses réponses aux parlementaires. À vrai dire, aucun document de première main n'a été communiqué aux élus du peuple ! Ainsi, alors que l'Assemblée nationale ne demandait que des documents de nature administrative qui auraient permis de mieux connaître la manière dont le contrat a été négocié et d'évaluer l'action de nos postes diplomatiques à Islamabad et à Karachi, des versions du rapport Nautilus – pièce désormais couverte par le secret de l'instruction – circulent sur Internet. Cette contradiction résume, à elle seule, la position d'enfermement absurde et contreproductive adoptée par le Gouvernement jusqu'à présent, mais qui est certainement susceptible de changer étant donné l'emballement médiatique de l'affaire.

Il s'agit donc de bénéficier de la coopération réelle des différents ministères, afin de se faire communiquer un certain nombre de documents. Il s'agit d'obtenir la déclassification de nombreux documents. Il s'agit de recevoir, notamment, les *bleus* relatifs à la négociation du contrat et les télégrammes diplomatiques en provenance d'Islamabad et de Karachi, et dont la communication ne contrevient en rien à la séparation des pouvoirs.

Précisons bien la démarche de la présente proposition de résolution. La création d'une commission d'enquête ne relève pas d'une recherche politicienne de culpabilité. Il ne s'agit pas de vouloir révéler de quelconques informations sensationnelles, la presse n'ayant, de ce point de vue, besoin de personne. Il ne s'agit absolument pas non plus de mettre dans l'embarras tel ou tel : seule l'exigence de transparence, de vérité, de contrôle et de compréhension guide les auteurs.

Il s'agit aussi de comprendre comment sont décidés et conclus les contrats d'armement, quelles ont pu être les défaillances, les dysfonctionnements, les motifs des autorités, afin d'apporter des solutions démocratiques.

Nous le savons bien, les contrats de vente d'armes sont de nature politique autant que commerciale. Leur signature a des effets sur la

politique étrangère et de défense de la France. Elle engage les finances publiques s'ils bénéficient d'une garantie de l'État par le biais de la COFACE. Même si une certaine discrétion est nécessaire à leur conclusion, l'information et la consultation du Parlement apparaît de plus en plus nécessaire, sous une forme qu'il reste à déterminer, au regard de l'émotion suscitée par de nombreuses affaires, dont celle des sous-marins Agosta.

POST-SCRIPTUM : liste des documents demandés par la mission d'information et réponses des différents ministères

Voici la démonstration finale, sous forme de tableau récapitulatif, du peu de considération du Gouvernement, jusqu'à présent, aux demandes des parlementaires de tout bord réunis dans la mission d'information. Gageons que les demandes des membres de la commission d'enquête ne recevront pas le même sort.

Ministère de la défense

Concernant ce ministère, les représentants de la mission d'information avaient demandé les documents qui n'avaient pas été transmis à la justice et dont certains relevaient du secret de la défense nationale. Le Gouvernement est resté silencieux de nombreuses semaines ; de nouveaux courriers lui ont été adressés. Puis il a saisi la CCSDN afin qu'elle se prononce sur la déclassification des documents réclamés dans le but de les transmettre à la justice. Ces documents n'ayant pas été demandés par la justice, la CCSDN ne s'est pas prononcée sur leur déclassification. Le résultat est qu'ils n'ont été pour le moment ni remis à la justice ni au Parlement !

Documents demandés	Réponses
Noms et coordonnées des personnels du ministère ayant suivi la négociation et l'exécution du contrat (administration centrale, délégation générale pour l'armement, direction générale de la sécurité extérieure, direction de la protection et de la sécurité de la défense, attachés de défense...)	Une liste des attachés de défense

Notes, fiches, télégrammes diplomatiques élaborés par le ministère entre 1991 et 1994	Deux notes élaborées par le ministère en 2009 et 2010
Comptes rendus officiels, « bleus » ayant trait au contrat entre 1991 et 1994, notamment lors des réunions interministérielles de juin et juillet 1994	-
Intégralité du contrat (lettre de couverture signée par le ministre de la défense le 21 septembre 1994, accord de défense entre la France et le Pakistan, exemplaire signé par le président de DCN-I et annexes techniques)	-
Documents contractuels relatifs aux commissions financières	-
Rapport établi par le contrôleur général des armées, M. Jean -Louis Porchier, sur l'exécution du contrat	-
Rapport conjoint de M. Jean-Louis Porchier et M. Gilles Seigle, inspecteur des finances, sur l'exécution du contrat	-
Audit sur la sécurité à Karachi réalisé par le GIGN en septembre 2002	-
Trois notes de travail de la DCN du 24 juin 1994, 3 août 1994 et décembre 1994 faisant état d'un résultat prévisionnel à perte	-
Convention du 1 ^{er} octobre 1991 entre DCN-International et l'État autorisant DCN-I à exécuter les contrats d'achat passés par les établissements de la DCN	-
Contrat tripartite État/DCN-I/Sofrantom du 4 janvier 1995 fixant la part des fournitures incombant à la DCN	-

Convention du 4 avril 1996 entre le service industriel de la DCN/ et DCN-I relative à la rémunération de DCN-I	-
Protocole d'accord du 12 juin 1992 DCN/Chantiers de l'Atlantique leur interdisant de se concurrencer en matière de sous-marins militaires	-
Convention d'application DCN/DCN-I/Chantiers de l'Atlantique/Sofraniem de ce protocole d'accord, datée du 22 décembre 1995	-
Une note sur l'indemnisation des familles des victimes et des blessés	Note transmise
Une note sur l'engagement des forces françaises en Afghanistan en 2001-2002	Note transmise

Ministère des affaires étrangères et européennes

Documents demandés	Réponses
Noms et coordonnées des personnels du ministère des affaires étrangères qui ont suivi ou eu à connaître de la négociation et de l'exécution du contrat	Liste du personnel diplomatique en administration centrale et en poste au Pakistan de 1992 à 2003
Notes, fiches, télégrammes diplomatiques, élaborés par le ministère pendant la période de négociation qui a précédé la conclusion du contrat, soit entre 1991 et 1994, puis en 2001 et 2002	Une revue de presse pakistanaise
Comptes rendus officiels, « bleus » ayant trait au contrat entre 1991 et 1994, notamment lors des réunions interministérielles de juin et juillet 1994	-

Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Noms et coordonnées des fonctionnaires du ministère qui ont travaillé sur le contrat entre 1994 et 2002	-
Noms et coordonnées des fonctionnaires du ministère qui pourraient éclairer la mission sur l'évolution de la législation relatives aux commissions à l'export ou pour signature de grands contrats, depuis 1994	Liste transmise
Note sur la gestion des garanties publiques par la Coface	Note transmise
Note sur la question des commissions dans la prise en garantie des exportations	Note transmise
Note sur l'évolution de la législation française en matière de lutte contre la corruption	Note transmise

Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État

Noms et coordonnées des fonctionnaires du ministère qui ont travaillé sur le contrat entre 1994 et 2002	-
Noms et coordonnées des fonctionnaires du ministère qui pourraient éclairer la mission sur l'évolution de la législation relative aux commissions à l'export ou pour signature de grands contrats, depuis 1994	-

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

- ① En application des articles 137 et suivants du Règlement, il est créé une commission d'enquête de 30 membres chargée d'enquêter sur les circonstances entourant l'attentat du 8 mai 2002 à Karachi ainsi que de proposer des améliorations de l'information et de la consultation de la Représentation nationale sur les différents contrats d'armement impliquant la France.
- ② 1° Elle s'attachera à établir précisément les conditions de négociation du contrat de vente des sous-marins (environnement géopolitique, motivations des gouvernements et de la DCN, aspects financiers), en collaboration avec l'ensemble des administrations, autorités, entreprises, institutions et acteurs concernés et à examiner les conditions d'exécution du contrat (exécution financière, arrêt du versement de commissions, existence d'éventuelles rétrocommissions et conditions de séjour et de sécurité des personnels de la DCN à Karachi).
- ③ 2° Elle fera ressortir, sur la base d'un diagnostic complet de la législation et de la réglementation actuelle entourant la vente d'armes, les besoins de changement de cadre juridique afin de renforcer la capacité de la Représentation nationale à décider souverainement en la matière et à contrôler effectivement l'exécution des contrats de vente d'armes.