



N° 3056

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 mai 2001.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES (1) SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (N° 2865) DE M. PIERRE CARDO ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES *visant à créer une **commission d'enquête sur les procédures et le contrôle des ventes et livraisons d'armes à l'étranger.***

PAR M. ANDRE VAUCHEZ,

Député.

---

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

*La commission de la défense nationale et des forces armées est composée de :*

M. Paul Quilès, *président* ; MM. Didier Boulaud, Jean-Claude Sandrier, Michel Voisin, *vice-présidents* ; MM. Robert Gaïa, Pierre Lellouche, *secrétaires* ; MM. Jean-Marc Ayrault, Jacques Baumel, Jean-Louis Bernard, André Berthol, Jean-Yves Besselat, Bernard Birsinger, Jacques Blanc, Loïc Bouvard, Jean-Pierre Braine, Philippe Briand, Jean Briane, Marcel Cabiddu, Antoine Carré, Bernard Cazeneuve, Guy-Michel Chauveau, Alain Clary, François Cornut-Gentille, Charles Cova, Michel Dasseux, Jean-Louis Debré, François Deluga, Claude Desbons, Philippe Douste-Blazy, Jean-Pierre Dupont, Christian Franqueville, Pierre Frogier, Yves Fromion, Yann Galut, René Galy-Dejean, Roland Garrigues, Henri de Gastines, Bernard Grasset, Jacques Heuclin, Elie Hoarau, François Hollande, Jean-Noël Kerdraon, François Lamy, Claude Lanfranca, Jean-Yves Le Drian, Georges Lemoine, François Liberti, Jean-Pierre Marché, Franck Marlin, Jean Marsaudon, Christian Martin, Guy Menut, Gilbert Meyer, Michel Meylan, Jean Michel, Charles Miossec, Alain Moyne-Bressand, Arthur Paecht, Jean-Claude Perez, Robert Poujade, Mme Michèle Rivasi, MM. Michel Sainte-Marie, Bernard Seux, Patrick Sève, Guy Teissier, André Vauchez, Emile Vernaudon, Jean-Claude Viollet, Aloyse Warhouver, Pierre-André Wiltzer.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le rapport de la Mission d'information de notre Commission paru l'an dernier sur le contrôle des exportations d'armement l'avait relevé, « *les exportations d'armement n'ont jamais cessé de susciter les interrogations de nos concitoyens* ».

Les exportations d'armement sont en effet perçues comme un élément d'action sur les relations entre les Etats. La révélation brutale de leur existence, dans des cas où elles n'étaient pas soupçonnées, ne laisse jamais indifférents l'opinion publique et nos concitoyens, qui y voient facilement la mise en œuvre d'une politique dont ils ont été tenus à l'écart. Que l'on pense aux réactions devant les cessions faites au Rwanda, et de façon générale, devant les achats d'armes par ce pays entre 1990 et 1994, ou encore à celles entraînées par les récentes révélations d'achats d'armes par le Gouvernement angolais par l'intermédiaire du courtier Pierre Falcone.

C'est du reste en écho à ces réactions que vingt de nos collègues membres du groupe Démocratie Libérale et Indépendants, emmenés par notre collègue Pierre Cardo, ont déposé une proposition de résolution visant à créer une commission d'enquête sur les procédures et le contrôle des ventes et livraisons d'armes à l'étranger.

Cette proposition de résolution se compose de l'article unique ainsi libellé :

*« Il est créé, en application des articles 140 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale, une commission d'enquête de trente membres sur les procédures et le contrôle du commerce de matériels d'armement.*

*« Cette commission vise plus particulièrement les conditions et les modalités d'organisation des ventes et livraisons d'armes à l'étranger, le rôle de la cellule africaine de la Présidence de la République entre 1981 et*

*1995 ainsi que les moyens de contrôle mis à la disposition de l'administration et du Parlement. »*

En application de l'article 140 de notre Règlement, il revient à notre Commission de se prononcer sur la recevabilité et l'opportunité de la constitution de cette commission d'enquête.

\*

Selon les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, *« les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées »* ; de plus *« il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours »*. L'article 140 du Règlement de notre Assemblée ajoute que 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 »*.

La proposition de résolution de nos collègues remplit bien la première condition fixée par l'article 6 de l'ordonnance. Visant à démêler *« les procédures et le contrôle du commerce des matériels d'armement »*, et notamment *« les conditions et les modalités d'organisation des ventes et livraisons d'armes à l'étranger »* ainsi que *« les moyens de contrôle mis à la disposition de l'administration et du Parlement »*, elle aura bien pour objet de *« recueillir des éléments d'information »* sur le fonctionnement des services publics, en l'occurrence celui du système d'autorisation des ventes d'armes.

En revanche, saisie par le Président de l'Assemblée nationale par lettre en date du 16 janvier 2001, en application de l'article 141 du Règlement, Mme Marilyse Lebranchu, Garde des Sceaux, a fait parvenir la réponse suivante :

*« Monsieur le Président,*

*« Par lettre du 16 janvier 2001, vous avez bien voulu me transmettre – aux fins prévues par l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale – la proposition de résolution déposée par*

*M. Pierre Cardo tendant à la création d'une commission d'enquête relative aux procédures et au contrôle des ventes d'armes à l'étranger.*

*« J'ai l'honneur de vous informer que diverses procédures judiciaires relatives à des ventes d'armes à l'étranger sont actuellement en cours, notamment dans le ressort des Cours d'appel de Paris, Toulouse, Versailles et Bourges.*

*« Je ne puis dans ces conditions que vous laisser le soin d'apprécier si l'existence de ces procédures est de nature à faire obstacle à la création de la commission d'enquête envisagée.*

*« Je vous prie d'agréer, M. le Président, l'expression de ma haute considération. »*

Signé : *Marilyse Lebranchu*

En fait, et sans qu'il soit besoin de s'attarder plus longtemps, on sait bien que l'une des procédures en cours, eu égard tant à ses protagonistes qu'à certains des chefs de mise en examen, pourrait faire courir des risques de difficultés juridiques réelles au développement d'une enquête parlementaire sur une partie du champ envisagé par la proposition de résolution, c'est-à-dire « *le rôle de la cellule africaine de la Présidence de la République entre 1981 et 1995* ».

Si la commission d'enquête était créée, son champ d'investigation devrait donc être limité à l'étude, à la description et à l'évaluation des procédures de contrôle du commerce de matériels d'armement, ainsi qu'aux moyens de contrôle de l'administration et du Parlement.

\*

Or, votre rapporteur doit faire remarquer que c'est bien un tel travail qui a justement été réalisé par la mission d'information de votre Commission déjà citée, la mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement conduite par nos collègues Jean-Claude Sandrier, Christian Martin et Alain Veyret, mission qui a rendu public son rapport (n° 2334) le 25 avril 2000, il y a tout juste un an.

Comme elle l'expose elle-même, la mission d'information a entendu en 27 séances d'audition l'ensemble des intervenants du secteur : administration, industriels, ONG, universitaires.

S'étant fixé pour objectif d'abord de « *donner une information complète sur les procédures et les règles en vigueur* », elle a présenté les règles législatives, les procédures, le mécanisme des décisions et les prérogatives de chaque administration. Découvrant au cours de son enquête les linéaments de la constitution de l'Europe de l'armement, elle en a également décrit les mécanismes et les enjeux. Enfin, elle a réfléchi sur les conditions permettant une meilleure information des citoyens et un meilleur contrôle de la représentation nationale sur les exportations d'armement, et élaboré à l'issue d'un rapport de près de 200 pages plusieurs propositions à ces fins.

Comment son travail a-t-il été accueilli ? Notre Commission, ses comptes rendus en font foi, a salué la qualité de ce rapport. De façon significative, tel a aussi été le cas des ONG. La *Lettre de l'Observatoire des Transferts d'Armement* indique ainsi notamment, dans son numéro 22 de juin 2000 consacré spécialement à ce rapport, à propos de la description des procédures qu' « *on saura gré à la mission parlementaire d'avoir débrouillé l'écheveau* » de la « *mécanique de contrôle* » et conclut ainsi : « *le rapport de la mission parlementaire contribuera certainement à introduire davantage de transparence dans le processus de contrôle et de soutien aux exportations d'armement de la France* ».

On peut dès lors considérer que le travail de description des acteurs, ainsi que du régime et des procédures de contrôle demandé par la proposition de résolution a d'ores et déjà été fait, et bien fait.

\*

L'exposé des motifs de la proposition de résolution invoque cependant d'autres motifs à l'appui de sa demande de création d'une commission d'enquête. Il s'agit en fait des insuffisances et lacunes relevées par le rapport de la mission d'information lui-même. En particulier, sont notamment cités la question du blocage sur le sol français des matériels déjà dédouanés en cas d'embargo subit, les cessions gratuites d'armement et le contrôle de l'activité de certaines sociétés comme la Société française d'exportation du ministère de l'intérieur (SOFREMI). On peut ainsi penser qu'au-delà de la description des mécanismes des exportations et de leur contrôle, l'objectif de nos collègues serait que la commission d'enquête

puisse proposer, dans les domaines repérés comme insuffisamment contrôlés, des dispositifs précis.

Sur deux des points signalés par la proposition de résolution, il faut cependant noter que des réponses ont déjà été formulées. Ainsi, le rapport de la mission d'information présente pages 58 et 59 les mesures prises par le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), à la suite de l'affaire du Rwanda notamment, pour mieux suivre les matériels jusqu'à leur sortie de France, y compris après leur dédouanement, de façon à pouvoir appliquer un éventuel embargo y compris à des matériels déjà dédouanés.

Quant à la SOFREMI, elle est soumise au droit commun. Le régime du décret - loi du 18 avril 1939 s'applique aux armes quel que soit le statut du vendeur. Les articles 12 et 13 sont très clairs. Les armes exportées de France par la SOFREMI doivent donc être munies d'une autorisation accordée par la Commission interministérielle pour l'étude de l'exportation des matériels de guerre (CIEEMG), comme les autres. Seules échappent à la CIEEMG les matériels non classés matériels de guerre, et notamment certains matériels de maintien de l'ordre pour lesquels, comme le précisent les pages 124 à 130 du rapport de la mission d'information, un régime particulier est en cours d'élaboration dans le cadre de l'Union européenne.

Reste donc la question des cessions gratuites et du contrôle des activités de courtage.

La mission d'information de notre Commission, il est vrai, s'est d'abord préoccupée de transparence. Ses sept propositions portent sur l'amélioration de la transparence du régime et des conditions des ventes d'armes, mais aussi sur leur rentabilité réelle, l'affirmation d'une éthique nationale et internationale, et l'accroissement de l'information du Parlement.

Cependant, une autre de ces propositions porte sur l'audition annuelle des ministres des affaires étrangères et de la défense par les Commissions chargées de ces questions, suivie d'un débat en séance publique.

Or, un premier pas dans la mise en œuvre de cette proposition a été récemment engagé, avec l'audition le 25 avril dernier par la Commission de la Défense du ministre de la Défense, sur la question spécifique des exportations d'armement.

Cette audition, dont on peut d'ores et déjà dire qu'elle ne restera pas unique, a été l'occasion, outre la remise du rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur les exportations d'armement de la France, d'une présentation de l'action du Gouvernement dans ce domaine.

On renverra pour l'ensemble des questions évoquées par le ministre au compte rendu n° 33 de la Commission. On peut cependant noter qu'un tour d'horizon très complet a été effectué, et que les propos du ministre ont été salués par l'ensemble des membres de la Commission. A l'occasion de cette audition, les deux préoccupations de nos collègues ont été évoquées.

S'agissant des cessions gratuites, le Ministre a indiqué qu'il avait souhaité que les tableaux des commandes et des livraisons figurant dans le rapport du Gouvernement au Parlement *«soient complétés par des informations très détaillées sur les cessions, onéreuses et gratuites, de matériels utilisés par les Armées»*. Il a rappelé à ce propos *«que ces cessions d'équipement étaient intégralement soumises par le ministère de la Défense à un accord interministériel dans le cadre de la CIEEMG, préalablement à toute livraison»*.

S'agissant du contrôle du courtage, le Ministre a indiqué *«qu'il était indispensable d'aller également vers un meilleur contrôle des opérations de courtage»* et *«que les mesures envisagées portaient en premier lieu sur le renforcement du contrôle a posteriori : le Gouvernement a préparé les modifications de textes de niveau réglementaire, qui permettraient de faciliter l'identification des courtiers et le contrôle a posteriori des opérations de courtage et d'intermédiation. Le ministère de la Défense a ainsi rédigé un projet de décret en Conseil d'Etat, modifiant le décret du 6 mai 1995 de manière à y introduire une définition explicite de l'activité d'intermédiation, à prévoir que la demande d'autorisation d'exercer le commerce d'armement précisera l'activité exercée et à créer un registre de suivi des opérations spécifiques aux courtiers. De même, a été préparé un projet d'arrêté modifiant en conséquence les formulaires de demande d'autorisation et détaillant les rubriques du registre spécial des opérations que devront tenir les courtiers.*

Le Ministre a ajouté qu'*«un deuxième ensemble de mesures pourrait instituer un mécanisme de contrôle a priori, qui permettrait à l'administration d'interdire une opération de courtage ou de soumettre sa réalisation à des conditions particulières. Le Ministère prépare à cet effet un projet de loi sur le contrôle préventif des opérations d'intermédiation et de courtage. Ce texte définira des régimes d'autorisation préalable, de déclaration et de sanctions pénales. Le Gouvernement envisage dans ce*



*cadre un régime de sanctions pénales applicables en cas de violation des embargos ».*

Le Ministre a enfin précisé « *que ces règles en cours de validation devraient donner à l'administration les moyens de contrôler une activité d'intermédiation jusqu'à présent mal cernée sans entraver le commerce licite ni gêner l'action des intermédiaires respectant les dispositions légales ».*

Ainsi, sur leurs deux dernières préoccupations spécifiques, nos collègues viennent donc bien de recevoir une réponse. L'une des insuffisances signalées – le contrôle des cessions gratuites – s'avère comblée, l'autre en cours de résolution.

\*  
\* \*

Votre rapporteur est donc finalement amené à vous présenter les conclusions suivantes.

Tout d'abord, le champ d'investigation envisagé pour la commission d'enquête proposée est partiellement l'objet d'une enquête judiciaire.

Il s'avère ensuite clairement que le domaine d'investigation subsistant a récemment été traité au fond par une mission d'information de notre Commission, dont le sérieux a été salué.

Enfin, il apparaît que la procédure de rendez-vous annuel avec le Gouvernement instauré par la Commission de la Défense permet de faire régulièrement le point sur l'ensemble des questions relatives au contrôle des exportations d'armement. En particulier, les questions évoquées dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution ont ainsi pu, de l'avis de votre rapporteur, être traitées, tout récemment, lors de l'audition du Ministre de la Défense par la Commission.

Votre rapporteur considère donc que les résultats des travaux de la mission d'information de la Commission de la Défense sur le contrôle des exportations d'armement, assortis du processus d'audition annuelle du Gouvernement mis en œuvre à la suite de ses propositions, satisfont pleinement la partie juridiquement recevable des demandes de la proposition de résolution de nos collègues.

Il conclut dès lors au rejet de la proposition de résolution (n° 2865) visant à la création d'une commission d'enquête sur les procédures et le contrôle des ventes et livraisons d'armes à l'étranger.

\*

\* \*

**La Commission de la Défense a procédé à l'examen de la proposition de résolution n° 2865 lors de sa réunion du 16 mai 2001.**

Dans la discussion générale qui a suivi l'exposé du rapporteur, plusieurs membres de la Commission sont intervenus.

**Le Président Paul Quilès**, après avoir souligné la qualité de l'analyse du rapporteur, s'est rangé à ses conclusions. La commission d'enquête demandée lui a paru inutile et susceptible d'introduire de la confusion dans un débat qui devait rechercher d'abord la transparence. Il a souligné que le travail accompli par la mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement avait été largement reconnu, au-delà même du Parlement, comme une étude de grande portée, jusqu'alors sans précédent. Il a jugé que l'Assemblée nationale et la Commission devaient poursuivre la démarche sérieuse qu'elles avaient engagée et qui avait conduit le Gouvernement à instaurer des modalités d'information du Parlement, sans doute perfectibles mais qui représentaient un indéniable progrès par rapport au passé.

**M. Robert Poujade** a relevé une certaine incohérence dans l'exposé des motifs de la proposition examinée par la Commission en remarquant qu'il lui paraissait contradictoire d'invoquer d'une part l'opacité du système français de contrôle des exportations d'armement et d'autre part, de l'assimiler à une « boîte noire », appareil électronique qui répond à un besoin de transparence, puisqu'il a pour finalité, en matière de navigation aérienne, d'enregistrer un grand nombre de données en vue de permettre une connaissance exacte du déroulement du vol.

**M. Jean-Claude Sandrier** s'est déclaré en plein accord avec les conclusions du rapporteur, soulignant que l'exposé des motifs de la proposition de résolution lui paraissait insuffisamment fondé dans ses développements relatifs à des imputations de fraudes ou d'infractions à la réglementation. Il a ajouté que les mécanismes français de contrôle ne présentaient pas de caractère secret et qu'en tout état de cause, on ne pouvait pas tirer argument de l'existence de pratiques illégales pour les remettre en cause. Il a observé à ce propos que les activités illégales qui, par nature,

visaient à échapper à toute surveillance ne se contrôlaient pas mais qu'elles se combattaient.

\*

La Commission a alors *rejeté* la proposition de résolution (n° 2865) de M. Pierre Cardo et plusieurs de ses collègues visant à la création d'une commission d'enquête sur les procédures et le contrôle des ventes et livraisons d'armes à l'étranger, M. Antoine Carré s'abstenant au nom du groupe Démocratie Libérale.

3056 - Rapport de M. André Vauchez : commission d'enquête - procédures et contrôle des ventes et livraisons d'armes à l'étranger (commission de la défense)