

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 avril 1979.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation du Protocole provisoire fixant les conditions de stationnement des forces françaises sur le territoire de la République de Djibouti après l'indépendance et les principes de la coopération militaire entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti, signé à Djibouti le 27 juin 1977.

Par M. Gilbert BELIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel d'Aillières, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longequeue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Péridier, Edgar Pisanl, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Marcel Rosette, Abel Sempé, Edouard Soldani, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Albert Vuilquin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 580, 775 et in-8° 121.

Sénat : 183 (1978-1979).

SOMMAIRE

La République de Djibouti souffre d'un certain nombre de faiblesses. Par ailleurs, située au cœur d'une région d'importance stratégique clé, elle peut faire l'objet de nombreuses convoitises, cela d'autant plus que ses forces armées étaient très limitées au moment de l'accession à l'indépendance. La présente Convention, qui ne présente aucune originalité particulière au regard des Accords analogues conclus entre la France et de nombreux Etats africains, précise les conditions de la protection que la France accorde à Djibouti et dont le caractère strictement défensif est présenté avec soin dans le texte de la Convention qui fixe en outre les modalités de l'aide apportée à la France à la constitution de l'armée nationale djiboutienne. Elle accorde enfin aux forces armées françaises certaines facilités de transit au port et à l'aéroport de Djibouti.

Mesdames, Messieurs,

Le texte qui vous est soumis fait partie d'un ensemble de quatorze Traités, Conventions, Protocoles et Accords conclus entre le mois de juin 1977 et le mois d'avril 1978 entre la France et la jeune République de Djibouti. Ces textes répondent à deux objectifs principaux :

- l'établissement d'une coopération diversifiée entre les deux Etats ;
- la transmission harmonieuse de certaines attributions étatiques entre la France et Djibouti.

Le cadre économique et politique dans lequel s'inscrivent ces textes a fait l'objet d'une présentation globale dans notre rapport n° 265. Nous nous limiterons donc, dans le présent rapport, à une brève analyse de la situation militaire et stratégique de la République de Djibouti avant d'examiner les points essentiels du Protocole qui est soumis à votre approbation.

*
**

**I. — La situation militaire de la République de Djibouti :
un Etat fragile et convoité au cœur d'une région
dont l'importance stratégique est essentielle.**

Au sein de la République de Djibouti le sentiment national est récent et dépourvu de toutes références antérieures à la période coloniale. La division de la population du nouvel Etat en deux ethnies souvent opposées, ne contribue pas non plus à l'affirmation de Djibouti en tant que nation. L'absence de frontières naturelles et la dépendance à l'égard de l'extérieur d'un Etat dont la vie économique dépend encore actuellement, pour l'essentiel, d'activités de transit et de la présence d'une importante colonie étrangère (12 000 Français à Djibouti), constituent des éléments supplémentaires de faiblesse. Sur le strict plan militaire l'armée nationale djiboutienne, qui était en cours de constitution au moment de l'Indépendance, ne comptait que 1 500 hommes le 27 juin 1977. Leur formation était encore insuffisante et c'est la présence de troupes françaises — environ 4 500 hommes — qui, pour l'essentiel, assurait la sécurité du territoire.

L'existence d'une défense crédible apparaît cependant d'autant plus essentielle à la survie de Djibouti qu'à la fragilité interne du nouvel Etat viennent s'ajouter les risques inhérents à sa *situation géographique au cœur d'une région dont l'importance stratégique est essentielle.*

Avec la République démocratique populaire du Yemen, la République de Djibouti commande le détroit de Bab el Mandeb par lequel transite une partie importante de l'approvisionnement pétrolier du monde occidental. Le blocage du détroit de Bal el Mandeb pourrait en outre, à des degrés divers, mettre sérieusement en difficulté de nombreux Etats de la région, notamment le Soudan, le Yemen du Nord, l'Arabie saoudite, et dans une moindre mesure, l'Egypte, Israël et la Jordanie.

Outre l'importance particulière du détroit de Bab el Mandeb, Djibouti constitue également par son port et son aéroport et les facilités d'escales qui peuvent — ou qui pourraient — y être consenties, un élément important dans l'équilibre des forces dans une région qui est vitale pour l'approvisionnement en énergie de l'Occident.

Djibouti revêt enfin une grande importance pour ses deux voisins immédiats : l'Ethiopie et la Somalie. Djibouti constitue en temps de paix la principale source d'approvisionnement de

L'Ethiopie. L'importance de cet accès à la mer a été soulignée lors des combats en Erythrée et en Ogaden à l'occasion desquels l'approvisionnement des troupes éthiopiennes par les ports d'Assab et de Massaoua a souvent été menacé. De fait, 40 % du commerce extérieur éthiopien transite normalement par Djibouti. Quoique non négligeable, le rôle de Djibouti est moins important pour les relations économiques avec l'extérieur de la *Somalie*. Il ne faut cependant pas oublier que 60 % de la population de la République de Djibouti et 90 % des habitants de la ville de Djibouti sont des Issas d'ethnie Somalie. Or, la Somalie n'a jamais abandonné l'idée de la réunion de tous les Somalis au sein d'un même Etat-Nation.

II. — Les principes et les modalités du Protocole du 27 juin 1977.

Signé le jour même de la proclamation de l'indépendance de l'ancien Territoire français des Afars et des Issas, le Protocole du 27 juin 1977 répond à un double objectif :

- déterminer les *conditions de stationnement des forces françaises* sur le territoire de la République de Djibouti ;
- fixer les *principes de la coopération militaire* entre les deux Etats.

De fait, les dispositions du texte qui nous est soumis organisent sous ces deux aspects la coopération militaire franco-djiboutienne sans aucune originalité particulière par rapport aux accords semblables qui ont été conclus ou renouvelés dans une période récente entre la France et de nombreux Etats francophones d'Afrique.

A. — C'est ainsi que l'Accord du 27 juin 1977 repose sur trois principes essentiels :

- *Le caractère exclusivement défensif de la coopération militaire franco-djiboutienne :*

L'article premier stipule clairement que la participation des forces françaises stationnées à Djibouti à la défense de la République de Djibouti ne pourra être requise que dans l'exercice du droit de *légitime défense* tel que ce droit est reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies. La référence à la Charte des Nations Unies souligne le caractère *objectif* et *limitatif* que les deux parties entendent donner à la notion de légitime défense. On rappelle que l'article 51 de la Charte des Nations Unies stipule

que le droit de légitime défense reconnu aux Etats ne peut s'exercer qu'en cas d'agression armée et uniquement tant que le Conseil de sécurité n'aura pas pris les mesures impliquées par le rétablissement de la paix. Les mesures prises en application du droit de légitime défense doivent par ailleurs être portées à la connaissance du Conseil de sécurité et elles n'affectent en rien le devoir de cette institution de trouver une solution pacifique au différend qui les a justifiées.

Le texte de la Convention précise d'ailleurs expressément à l'article premier que l'intervention éventuelle des forces françaises stationnées à Djibouti est subordonnée à une agression par une armée étrangère.

L'article 10 souligne encore le caractère défensif de la coopération militaire entre les deux Etats en stipulant qu'à l'exception de l'hypothèse de légitime défense, telle qu'elle est définie à l'article premier, *le territoire de la République de Djibouti ne pourra être utilisé comme base ou point d'appui pour une intervention armée contre une tierce puissance.*

— *Le respect scrupuleux de la souveraineté des deux parties :*

Le préambule rappelle que la coopération militaire franco-djiboutienne est fondée sur *l'égalité souveraine* entre les deux Etats.

L'article premier, qui précise les modalités d'intervention des troupes françaises, ajoute aux conditions précédemment analysées que la participation de nos forces armées ne peut avoir lieu qu'à la demande du Gouvernement de la République de Djibouti et *dans les conditions fixées d'un commun accord* par les deux Etats.

L'article 9 pose le principe d'une *nécessaire concertation* entre les deux parties sur la nature des *armement* introduits par les forces françaises sur le sol de la République de Djibouti.

Cette disposition constitue une garantie importante pour la République de Djibouti qui contrôle ainsi la nature des armements que la France entend entreposer sur son territoire et qui peut s'opposer à l'introduction à Djibouti de certains types d'armes dont la présence lui apparaîtrait dangereuse ou inopportune.

— *La non-intervention dans les affaires intérieures des deux Etats :*

Le principe en est rappelé dans le préambule de l'Accord.

L'article premier précise, d'autre part, que les forces françaises stationnées sur le territoire de la République de Djibouti *ne peuvent participer à des opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre.*

L'article 9 apporte une garantie supplémentaire en précisant que les *personnels* militaires français en poste à Djibouti ne peuvent être employés pour des opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre et qu'ils ne peuvent participer à des opérations de conflit armé que dans le cas d'engagement de forces françaises stationnées à Djibouti.

B. — Pour le reste, le Protocole définit également sans originalité particulière les modalités de la contribution de la France à la mise sur pied des forces armées djiboutiennes et du statut et des facilités consenties aux forces françaises stationnées à Djibouti.

— *L'aide française à la mise sur pied de forces djiboutiennes* repose sur trois éléments :

— le soutien logistique apporté aux troupes djiboutiennes par les troupes françaises ;

— l'affectation auprès des forces armées djiboutiennes de coopérants techniques militaires. 177 coopérants techniques militaires étaient ainsi en poste en 1978, ce qui a représenté une dépense de 46 millions de francs. Il est prévu que leur effectif soit maintenu en 1979 ;

— la formation dans les écoles françaises ainsi que l'instruction et le perfectionnement des cadres des forces armées djiboutiennes. Le coût des stages de militaires djiboutiens en France a représenté une dépense de un million de francs environ au cours de l'année écoulée.

— La République de Djibouti accorde aux armées françaises les *facilités habituelles* prévues pour ce type d'Accord : bâtiments, terrains, logement, facilités de circulation et d'entraînement, exemption des droits de douane et des taxes pour les matériels militaires ainsi que pour un contingent défini de carburant et de rations de combat.

— Les forces françaises bénéficient par ailleurs des facilités de *survol*, d'escale et de transit dont elles peuvent avoir besoin. Cette disposition peut être importante pour le dispositif de sécurité de la France dans cette partie du monde. Les modalités des facilités de transit dont peuvent bénéficier les forces françaises doivent cependant faire l'objet d'un accord ultérieur qui en fixera les modalités. Ces modalités peuvent être plus ou moins restrictives.

— Les personnels militaires français en service sur le territoire de Djibouti conservent le *statut militaire français* et sont soumis au régime fiscal et douanier de droit commun des coopérants qui a été analysé dans notre rapport n° 266. Les juridictions djiboutiennes

sont compétentes pour les infractions commises par les militaires français et leur famille sur le territoire djiboutien. Cependant, en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement, la peine sera purgée dans des locaux pénitentiaires français. Les infractions commises dans le service ou à l'intérieur des installations militaires françaises relèvent en revanche de la compétence de la juridiction militaire française.

*
**

Il est clair que la présence de 4 000 militaires français équipés de moyens modernes a certainement favorisé l'accès de Djibouti à l'indépendance dans le calme en même temps qu'elle a découragé les possibles tentations de déstabilisation du régime. La présence des troupes françaises est, au demeurant, approuvée par la population et elle n'a guère été contestée par l'ensemble des Etats de la région, qu'ils soient modérés ou progressistes. Cependant la présence française tendra à diminuer au fur et à mesure que l'armée djiboutienne, qui compte désormais 3 600 hommes, sera en mesure de prendre le relais.

Les facilités de transit accordées à la France à Djibouti sont appréciables car elles sont situées au cœur d'une zone sensible et l'on sait que la France ne dispose plus de bases à Madagascar et que les possibilités offertes tant à Mayotte qu'à la Réunion sont limitées. Cependant les installations françaises à Djibouti sont très réduites et elles le resteront conformément à la politique actuelle qui tend à donner une plus grande mobilité (bâtiments-ateliers, pétroliers ravitailleurs) au soutien logistique de nos forces armées et notamment de notre marine. Il n'empêche que les possibilités offertes par le port de Djibouti ainsi que les facultés d'escale consenties à l'aéroport sont importantes pour les communications militaires de la France avec la zone de l'océan Indien.

*
**

Votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, qui en a délibéré lors de sa séance du 5 avril 1979 vous propose d'approuver ce Protocole qui comporte toutes les garanties souhaitables et dont la mise en œuvre est importante pour le maintien de la stabilité dans une région sensible aux entreprises de déstabilisation.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation du Protocole provisoire fixant les conditions de stationnement des forces françaises sur le territoire de la République de Djibouti après l'indépendance et les principes de la coopération militaire entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti, signé à Djibouti le 27 juin 1977, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

Délibéré en séance publique à Paris, le 18 décembre 1978.

Le président,

Signé : Jacques CHABAN-DELMAS.

(1) Voir le document annexé au n° 193 (1978-1979).