

N° 359

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 février 2012

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 de
l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de
l'Union des Comores instituant un partenariat de défense,*

Par M. Jacques BERTHOU,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, président ; MM. Didier Boulaud, Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, vice-présidents ; Mmes Leila Aïchi, Hélène Conway Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, secrétaires ; MM. Pierre André, Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Yves Rome, Richard Tuheiaiva.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3598, 3959 et T.A. 768

Sénat : 131 et 360 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN INTÉRÊT STRATÉGIQUE CONFIRMÉ POUR DES RELATIONS FORTES AVEC LE CONTINENT AFRICAIN	7
A. LA RÉDUCTION DE LA PRÉSENCE MILITAIRE FRANÇAISE EN AFRIQUE	8
B. LA MISE EN ŒUVRE D'UN CADRE D'ACTION MULTILATÉRAL	9
1. <i>Impliquer davantage l'Union européenne en Afrique</i>	10
2. <i>Favoriser l'appropriation africaine de la prévention et de la gestion des crises</i>	10
C. UNE RELATION BILATÉRALE RÉNOVÉE	12
1. <i>Un cadre remodelé</i>	12
2. <i>des négociations abouties</i>	13
3. <i>un contenu limité</i>	14
II. LE PROJET DE LOI (N° 131) ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUTORISANT L'APPROBATION DE L'ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE GOUVERNEMENT DE L'UNION DES COMORES INSTITUANT UN PARTENARIAT DE DÉFENSE	14
A. SITUATION GÉOPOLITIQUE ET ÉTAT DES RELATIONS FRANCO- COMORIENNES	14
1. <i>Les Comores sont un des pays les moins avancés</i>	14
2. <i>Des relations franco-comoriennes complexes</i>	16
B. LE NOUVEL ACCORD DE PARTENARIAT DE DÉFENSE	19
1. <i>Le contexte stratégique</i>	19
2. <i>Le contenu de l'accord</i>	20
a) le préambule	20
b) les principes généraux du partenariat	20
c) Le statut des personnels	22
d) Les dispositions générales	24
e) Les dispositions relatives aux activités organisées du partenariat	25
f) Les dispositions finales	25
CONCLUSION	27
EXAMEN EN COMMISSION	28

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées est saisie du projet de loi (n° 131) adopté par l'Assemblée nationale autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Comores instituant un partenariat de défense.

Cet accord fait partie d'un ensemble de textes qui marquent la rénovation de nos accords de défense avec huit États africains. Il fait suite aux quatre premiers accords de partenariat de défense conclus en 2009 avec le Togo et le Cameroun, en 2010 avec le Gabon et la République Centrafricaine, qui ont été approuvés le 1^{er} mars 2011 par le Sénat et le 7 avril par l'Assemblée nationale¹

Votre rapporteur rappellera les raisons qui ont motivé ce processus de renégociation avant de présenter les dispositions de l'accord franco-comorien.

¹ Ces accords ont été publiés au Journal Officiel du 21 avril 2011.

I. UN INTÉRÊT STRATÉGIQUE CONFIRMÉ POUR DES RELATIONS FORTES AVEC LE CONTINENT AFRICAIN

Le Président de la République a tracé les grandes lignes de l'évolution de la politique africaine en matière de défense dans un discours prononcé devant le Parlement sud-africain au Cap, le 28 février 2008. Celles-ci ont été déclinées en orientations stratégiques dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, publié en juin de la même année.

Le Livre blanc réaffirmait l'importance de l'Afrique dans la stratégie de défense de la France, du fait de l'impact direct ou indirect sur notre pays et sur l'Europe des problèmes de sécurité du continent : risques de conflits régionaux ou interethniques, développement du terrorisme dans les États de la zone sahélienne, menaces sur la stabilité. Il souligne également l'augmentation spectaculaire des trafics transitant par l'Afrique vers l'Europe, ou se déroulant sur le territoire africain, ainsi que les enjeux liés à l'approvisionnement en matières premières stratégiques.

Cette importance a été confirmée tant par notre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées dans son rapport d'information sur la révision du Livre blanc¹ que par le document de préparation à son actualisation tout récemment publié par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)². Considérant les fragilités structurelles qui demeurent, mais notant que le nombre de crises ouvertes s'est réduit depuis 2008 et que certains processus de transition ont connu des évolutions positives, ce document souligne la poursuite de l'amélioration des fondamentaux économiques, le dynamisme démographique et les progrès en matière de santé publique. *« Il est trop tôt pour savoir si l'Afrique sera le nouveau continent émergent. Son futur poids démographique, les progrès de son intégration régionale et son potentiel, qui en font un espace de compétition accrue entre puissances occidentales et nouvelles puissances (Inde, Chine, Brésil) pour l'accès aux ressources naturelles devraient cependant lui conférer un poids stratégique croissant sur la scène internationale. Ces évolutions, conjuguées avec l'arrivée d'une nouvelle génération de dirigeants sont de nature à entraîner une transformation en profondeur de ses relations avec le reste du monde, en particulier avec les anciennes puissances coloniales, et un repositionnement sur la scène internationale. Dans ce contexte, les liens historiques qui nous rattachent à de nombreux pays africains, la place particulière de la francophonie en Afrique,*

¹ Rapport d'information « Révision du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale : quelles évolutions du contexte stratégique depuis 2008 » présenté par M. Jean-Louis Carrère, Mme Leila Aïchi, MM. Jean-Marie Bockel, Didier Boulaud, Jean-Pierre Chevènement, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Philippe Paul, Yves Pozzo di Borgo et Daniel Reiner. Sénat n° 207 (2011-2012) p.10

² Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) « La France face aux évolutions du contexte international et stratégique » Document préparatoire à l'actualisation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale – février 2012, p.16 et 46.

le nombre de nos ressortissants qui y vivent, les enjeux économiques et commerciaux et la proximité géographique de ce continent confirment l'importance stratégique pour la France d'un développement harmonieux de celui-ci. »

Les conditions, les finalités et l'organisation de notre présence militaire ont fait l'objet de développements dans les rapports de notre collègue Philippe Paul, à l'occasion de l'examen des précédents projets loi¹. Cette présence s'articule autour de trois axes :

- la reconfiguration des moyens pré-positionnés,
- une politique de prévention par la coopération qui devra contribuer à des partenariats plus larges, notamment entre l'Europe et l'Afrique,
- la refonte des accords de défense bilatéraux.

A. LA RÉDUCTION DE LA PRÉSENCE MILITAIRE FRANÇAISE EN AFRIQUE

Selon le Livre blanc, la France n'a pas vocation à être militairement présente en permanence sur les mêmes bases et doit « *être capable de redéployer et de concentrer rapidement son action pour agir efficacement* ».

Elle « *procédera donc à la conversion progressive de ses implantations anciennes en Afrique, en réorganisant ses moyens autour, à terme, de deux pôles à dominante logistique, de coopération et d'instruction, un pour chaque façade, atlantique et orientale, du continent, tout en préservant une capacité de prévention dans la zone sahélienne. Il s'agit de concentrer nos moyens tout en maintenant notre présence, là où elle est souhaitée, et une couverture stratégique des zones de prévention et d'action. Une importance accrue sera accordée aux moyens de surveillance aérienne et maritime à partir de ces points d'appui.* »

Cette réorganisation est bien avancée. Les principales décisions sont désormais arrêtées et mises en œuvre.

Le dispositif permanent² s'articule aujourd'hui autour de **deux bases opérationnelles avancées à Djibouti et à Libreville, d'un pôle de coopération à vocation régionale au Sénégal et de l'implantation militaire française aux Émirats Arabes Unis** à Abou Dhabi. Comptant 4 300 militaires, ce dispositif devrait atteindre la cible de 4 100 postes en 2014 dont environ 3 500 en Afrique.

A terme, le dispositif permanent pourrait être complété par **un pôle de coopération à vocation régionale au Tchad.**

¹ Sénat n° 639 (2009-2010) et n°245 (2010-2011)

² Le rapport spécial n° 3805 annexe 11 de M. Louis Giscard d'Estaing sur le projet de loi de finances pour 2012 – défense – Budget opérationnel de la défense » - novembre 2011, présente une description détaillée des forces pré-positionnées en Afrique, p.59 et suivantes

D'ores et déjà, les forces françaises en Côte d'Ivoire ne sont plus présentes au titre d'un dispositif permanent, mais d'une opération extérieure (Licorne). Elles ont donc vocation à se retirer définitivement de ce pays une fois l'opération achevée, sauf dispositions particulières au titre de l'accord de partenariat de défense.

Les missions et les modes d'action de nos unités donnent la priorité à la coopération et à l'instruction au bénéfice des armées des pays hôtes pour contribuer à leurs efforts concernant la mise en place de leurs capacités de réponse aux crises, et participer aux opérations de maintien de la paix de nos partenaires de l'Union africaine et des organisations sous-régionales. Elles conservent leur rôle dans l'application des accords de partenariat de défense au profit des États hôtes et la mise en œuvre d'une base de soutien à vocation interarmées au profit des forces françaises en cas d'intervention. Comme par le passé, ces forces ont également pour mission de contribuer à la protection des intérêts français sur le continent (25 opérations d'évacuation de ressortissants conduites par la France depuis la fin des années 80).

B. LA MISE EN ŒUVRE D'UN CADRE D'ACTION MULTILATÉRAL

La volonté de la France de ne plus agir seule en Afrique l'amène en outre à promouvoir, à chaque occasion, les enceintes *ad hoc* pour favoriser les actions multilatérales. C'est le cas de l'enceinte de concertation et de coordination, née en 1997 de la volonté de la France, des États-Unis et de la Grande-Bretagne d'agir au profit de la structure de paix et de sécurité de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Depuis quelques années, le groupe s'est élargi à d'autres pays (Canada, Pays-Bas et Allemagne) et à l'Union européenne (UE). Les Britanniques sont à l'origine d'une structure de même nature au profit de l'Afrique de l'Est (« the friends of EASTBRIG ») et la France a organisé une concertation au profit de la CEEAC/CEMAC (Afrique centrale).

Comme l'a souligné récemment, M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères et européennes, ce qui est en jeu en Afrique, « *c'est notre capacité à aider le continent africain à construire sa propre architecture de défense et de sécurité* »¹. Depuis plus d'une douzaine d'années, la priorité de notre politique de sécurité en Afrique vise donc à **aider le continent à bâtir son propre dispositif de sécurité collective**, à travers l'Union africaine et les organisations sous-régionales (c'est l'objet du concept « RECAMP » - renforcement des capacités africaines de maintien de la paix), et à **faire de l'Union européenne un partenaire majeur de l'Afrique en matière de paix et de sécurité**, avec la définition de la stratégie conjointe Union européenne-Afrique, adoptée à Lisbonne en décembre 2007 et la transformation du concept RECAMP en EURORECAMP.

¹ Allocution prononcée à l'Institut d'études politiques de Paris le 1^{er} février 2012

1. Impliquer davantage l'Union européenne en Afrique

La stratégie de la France est de faire de l'Union européenne un partenaire majeur de l'Afrique en matière de paix et de sécurité.

Ce soutien de l'UE aux opérations en Afrique est toutefois assez récent. Jusqu'à la signature d'une stratégie conjointe de l'Union africaine (UA) et de l'UE en décembre 2007, l'essentiel de l'action européenne passait par le canal financier de l'aide au développement. Cette stratégie conjointe comporte aujourd'hui trois volets : le soutien aux opérations conduites par les Africains, le renforcement du dialogue politique et le volet opérationnel de l'architecture africaine de paix et de sécurité.

Depuis 2008, l'UE et l'UA, dans le cadre d'EURORECAMP/AMANI AFRICA, travaillent à la mise sur pied d'une capacité de planification et de conduite des opérations au niveau continental. Un premier cycle (2008-2010) a consacré la capacité opérationnelle initiale de cet échelon stratégique. L'UE s'est engagée à conduire un deuxième cycle (2011-2013) qui a notamment pour but la validation du concept de force de déploiement rapide de la FAA.

La France a tenu un rôle central dans les opérations de l'UE en Afrique. En 2008 et 2009, elle avait ainsi fourni à l'EUFOR au Tchad et en République centrafricaine près de 2 000 hommes sur les 3 700 de la force. Elle est impliquée dans l'opération de réforme du secteur de sécurité menée par l'UE en République démocratique du Congo (EUSEC RDC) ainsi que dans la première opération maritime de l'UE, Atalanta. La France a par ailleurs été à l'origine de l'opération EUTM Somalia (renforcement des forces de sécurité somaliennes).

2. Favoriser l'appropriation africaine de la prévention et de la gestion des crises

Il s'agit d'affirmer que les Africains sont les premiers acteurs de leur sécurité.

La mise en place de l'architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) par l'Union africaine et les Communautés économiques régionales (CER) correspond à cet objectif. L'article 5-2 de l'acte fondateur de l'Union africaine (2002) a institué un conseil « paix et sécurité » qui constitue « un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique ». La force africaine en attente doit doter dans un proche avenir les pays membres de leur instrument de gestion des crises.

Les différentes composantes devraient être organisées et gérées à l'échelle des organisations économiques régionales : CEDEAO précitée, Communauté sud-africaine de développement (SADC), Communauté

économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEEAC/CEMAC), etc... L'effectif de chaque composante devrait avoisiner 6 000 hommes.

La force africaine en attente, composée de troupes d'intervention, devrait être opérationnelle à l'horizon 2015. Sa mise sur pied doit permettre au conseil « paix et sécurité » de l'Union africaine d'assumer ses responsabilités quant au déploiement de missions d'appui à la paix. La FAA comprend, outre le volet militaire, un volet civil et un volet relatif à la police. Elle devra répondre à six types de missions : action militaire en appui d'une mission politique, mission d'observation avec l'appui de l'ONU, mission d'observation sans l'appui de l'ONU, déploiement d'une force de maintien de la paix et déploiement préventif, maintien de la paix pour des missions complexes (aide humanitaire, désarmement, administration) en milieu hostile, enfin intervention d'urgence.

La présence militaire française en Afrique sert désormais en priorité à aider l'Union africaine et les organisations régionales à bâtir leur propre dispositif de sécurité collective selon deux axes :

– d'une part, en accompagnant la montée en puissance de la FAA par le biais de la brigade en attente de chaque sous-région. Chacune de nos bases est orientée vers une sous-région. Les forces et éléments français basés à Dakar, Libreville et Djibouti, qui font l'objet de dispositions spécifiques dans chacun des accords, et les Forces armées de la zone sud de l'océan Indien ont une mission prioritaire de prévention des crises et stabilisation régionale, par le soutien à la montée en puissance des brigades de la FAA et l'appui à l'engagement des contingents africains dans les domaines de l'équipement, de la formation, de l'entraînement, du soutien et de relève.

– d'autre part, en préparant et en soutenant les unités africaines engagées dans les opérations de maintien de la paix.

Jumelage entre les grands commandements français interarmées (COMIA) et les quatre principales organisations régionales africaines (OSR)

COMIA	OSR
EMIA des forces françaises du cap vert (Sénégal) : FFCV	CEDEAO
EMIA des forces françaises au Gabon : FFG	CEEAC /CEMAC
EMIA des forces françaises de Djibouti : FFDJ	IGAD/EASFCOM
Commandement supérieur de la zone sud de l'océan Indien : COMSUP FAZNOI ⁷	SADC

⁷ Les forces armées de la zone sud de l'océan Indien ont une double mission de forces de souveraineté d'une part et de coopération régionale au profit de la SADC, d'autre part

Malgré les progrès indéniables réalisés – le document du SGDNS souligne que « *c'est en Afrique que l'émergence du rôle des organisations régionales dans la gestion de crises reste la plus marquée* »⁸ -, il ne faut cependant pas se dissimuler les obstacles⁹ de nature politique, financière, de ressources humaines mais aussi d'interopérabilité que rencontre la mise en place de cette architecture et de cette force qui ont conduit à revoir à la baisse certains objectifs.

C. UNE RELATION BILATÉRALE RÉNOVÉE

Depuis très longtemps déjà, les accords de défense signés lors des indépendances n'étaient plus en phase avec la réalité de nos relations de défense avec les pays concernés. Leur refonte était donc indispensable.

1. Un cadre remodelé

Le Livre blanc a confirmé ce processus, en précisant que « *la préparation de nouveaux accords, si elle est jugée souhaitable, aura pour objet de fonder une relation de coopération nouvelle ne reposant plus sur l'assistance militaire, mais sur un partenariat de défense et de sécurité* ».

Qu'est-ce qu'un accord de défense ?

Il n'existe pas de définition juridiquement établie de la notion d'accord de défense. Le Livre blanc considère qu'un accord de défense est un « *texte intergouvernemental qui prévoit l'aide ou l'assistance militaire d'un pays auprès d'un autre en cas de menace ou d'agression* ». L'accord de défense se distingue principalement d'un simple accord de coopération en ce qu'il comporte une clause relative aux conditions de l'assistance que les parties se prêtent, à titre réciproque ou non, dans le cadre de l'exercice du droit de légitime défense face à une agression.

Il a également indiqué que « *les clauses ou conventions relatives aux possibilités d'intervention de la France en vue du maintien de l'ordre intérieur seront abrogées* ».

⁸ Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) « *La France face aux évolutions du contexte international et stratégique* » Document préparatoire à l'actualisation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale – février 2012, p.60

⁹ - obstacle politique car le cadre juridique qui lie le niveau continental au niveau de organisations sous-régionales (OSR) n'est pas contraignant (l'UA tire sa légitimité des États membres et non des OSR) ;

- obstacle financier car les pays africains ne sont pas en mesure d'atteindre les objectifs sans une aide en provenance de pays partenaires ;

- obstacle de ressources humaines, pour armer l'état-major stratégique et notamment l'élément de planification de la division des opérations de soutien de la paix ;

- absence de directives politico-juridiques dans le mandat de la FAA

- opérationnalisation de la FAA largement dépendante du soutien extérieur

- faible capacité de projection ; l'emploi de matériels et d'équipements standards interopérables est loin d'être la règle pour des armées nationales au niveau de qualité, modes de fonctionnement et cultures stratégiques très disparates.

Enfin, il a prévu que les assemblées seraient, « à l'avenir, tenues régulièrement au courant de la conclusion de nouveaux accords. Ceux-ci feront l'objet des procédures d'approbation ou de ratification lorsque la Constitution le prévoit ».

2. des négociations abouties

Les négociations sont achevées avec sept des huit pays africains concernés. Les nouveaux accords ont vocation à se substituer, dès leur entrée en vigueur, à tous les accords antérieurs.

Quatre accords ont été ratifiés par le Parlement et publiés (Cameroun, Gabon, République centrafricaine, Togo). Les deux derniers, ratifiés par les deux parties sont entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2011.

En ce qui concerne les **Comores**, l'accord a été signé le 27 septembre 2010, il a été approuvé le par l'Assemblée nationale le 24 novembre 2011.

Deux accords ont été signés avec **Djibouti** le 21 décembre 2011 et avec la Côte d'Ivoire, le 26 janvier 2012¹⁰ à l'occasion de la visite du Président Alassane Ouattara à Paris.

Des négociations sont en cours avec le **Sénégal** qui pourraient aboutir rapidement. Le texte de l'accord est pratiquement établi. Restent à régler les conditions de mise à disposition des logements occupés par les éléments français.

La question d'un nouvel accord de partenariat de défense avec un neuvième pays africain : **le Tchad est posée**. En août 2010, le Président Deby a souhaité que les modalités de la présence des troupes françaises, déployées dans le cadre de l'opération Épervier, soient revues. La France ne dispose pas d'un accord de défense avec le Tchad, mais d'un simple accord de coopération technique. La France s'est déclarée prête à réexaminer les conditions de sa présence en fonction des demandes qui seront formulées par les autorités tchadiennes. Des discussions sont en cours mais à ce stade aucun travail de rédaction n'a été engagé.

Il n'est pas envisagé de signer avec d'autres pays du Sahel des accords de partenariat de défense. Actuellement les seuls accords signés concernent la coopération militaire technique (mise à disposition de coopérants) : Niger (19 février 1977), Mali (6 mai 1985), Mauritanie (27 avril 1986).

¹⁰ Cet accord prévoit, à la demande des autorités ivoiriennes, le maintien d'un dispositif d'environ 300 hommes afin d'accompagner la transformation de l'outil de défense ivoirien.

3. un contenu limité

On peut distinguer deux types d'accords selon que la France dispose ou non de forces militaires présentes dans le pays concerné. Si cela est le cas (Djibouti, Gabon, Sénégal en cours de négociation), l'accord comporte une annexe précisant les facilités accordées par le pays hôte pour la vie courante et l'entraînement des troupes.

Par ailleurs, le nouveau modèle d'accord ne comporte plus, sauf pour Djibouti, de stipulation impliquant une assistance de la France en cas d'agression extérieure.

II. LE PROJET DE LOI (N° 131) ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUTORISANT L'APPROBATION DE L'ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE GOUVERNEMENT DE L'UNION DES COMORES INSTITUANT UN PARTENARIAT DE DÉFENSE

Le projet de loi s'inscrit dans le cadre de cette série d'accords. Il a en outre un caractère particulier dans la mesure où l'Union des Comores est un État frontalier de la France d'outre-mer, limitrophe de Mayotte. De très nombreux liens humains unissent nos deux pays, illustrés par l'importance des communautés comoriennes qui vivent en France, principalement à Marseille et en région parisienne.

A. SITUATION GÉOPOLITIQUE ET ÉTAT DES RELATIONS FRANCO-COMORIENNES

1. Les Comores sont un des pays les moins avancés

Située dans le Canal du Mozambique, l'Union des Comores, État indépendant depuis 1974, qui englobe trois îles de cet archipel – la quatrième étant le département français de Mayotte - a une population estimée à 700 000 habitants et qui pourrait atteindre 1,5 million en 2050. L'archipel fait partie des pays les moins avancés avec 45 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté.

Le PIB (467 millions d'euros) en termes réels a augmenté de 1,8 % en 2009, 2,1 % en 2010 et le FMI prévoit une croissance de 3,5 % pour 2012, notamment grâce aux travaux publics financés par les donateurs. L'inflation sur les prix à la consommation s'est accélérée en 2011 avec un taux estimé à 3,8 %, taux supérieur au taux de croissance du PIB.

Le budget de l'État s'élève à 116 millions d'euros; Il est déficitaire à hauteur de 10 millions d'euros. L'encours de dette publique se monte à

220 millions d'euros¹¹. Le pays est structurellement dépendant des financements extérieurs, essentiellement assurés par les transferts (20 % du PIB) des quelques 300 000 immigrants comoriens résidant majoritairement en France, et par l'aide des bailleurs (France, Union européenne, Chine pour l'essentiel). L'aide étrangère représente 10 % du PIB et 39 % du budget de l'État.

Compte tenu de la faiblesse de ses ressources propres, l'État comorien doit faire appel aux appuis budgétaires de la communauté internationale. Le Qatar a ainsi accordé à Moroni une aide budgétaire de 20 millions de dollars en mai 2010. La Chine devient graduellement un donateur important. La France a signé en juin 2011 une convention de financement de 400 000 euros alloués à la réorganisation et la rationalisation de l'administration comorienne.

Les Comoriens sont musulmans, très majoritairement sunnites. L'islam est pratiqué avec la plus grande tolérance. Si une certaine radicalisation a pu être observée au cours des dernières années – comme dans tous les États en proie à une faible croissance économique et une forte démographie, la jeunesse peut être une cible facile pour les mouvements extrémiste – elle est très largement condamnée par la population et par la classe politique.

L'Union des Comores a longtemps souffert d'une instabilité politique chronique, avec notamment des velléités irrédentistes de l'île d'Anjouan (la plus proche de Mayotte) dont la solution, en 2008, a été une intervention militaire de l'Union africaine et par la mise en œuvre du plan *désarmement démobilisation réinsertion* de l'ONU.

Il n'a pas été constaté de développement de phénomène de piraterie d'origine locale. En outre, la configuration géographique des Comores ne semble pas prédisposer l'archipel à l'implantation de bases arrière de pirates : les Comores sont en effet composées de trois grandes îles très peuplées et relativement bien contrôlées par l'armée nationale de défense. En revanche, le faible niveau de contrôle de l'État sur les structures financières et bancaires du pays en fait une étape intéressante pour le blanchiment des fonds issus de tous types de trafic, y compris la piraterie. Les Comores ont montré leur bonne volonté pour améliorer leurs dispositifs de lutte en adhérant au groupe régional de lutte anti-blanchissement pour l'Afrique orientale et australe.

L'Union des Comores est membre de la Ligue arabe et entretient d'excellentes relations avec les pays musulmans, notamment le Qatar, qui lors de la conférence de Doha en 2010 a réussi à rassembler presque 500 millions d'euros de promesses de dons. Cependant seule une faible partie (moins de 20 millions d'euros) de cette manne financière a été versée à l'heure actuelle.

¹¹ Les Comores bénéficient de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE) depuis juin 2010. Le pays doit mettre en œuvre une série de mesures budgétaires et de stabilité macroéconomique pour pouvoir atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE ; alors le pays pourra bénéficier d'un allègement conséquent de dette (supérieur à 50 %)

Hormis l'apurement d'arriérés de paiement de fonctionnaires et des coopérations ponctuelles, les projets d'envergure peinent à se concrétiser.

Des accords de défense ont été signés avec le Soudan qui a accueilli une cinquantaine de militaires comoriens pour une formation. Des accords de coopération ont été signés avec ce pays dans le domaine de l'énergie et des transports. Jusqu'aux événements de 2011, le Yémen et la Libye faisaient également partie des proches de l'Union des Comores. Les relations avec l'Iran ne semblent plus actives.

D'un effectif théorique de 1 100 personnels (800 militaires dans les faits), l'armée nationale comorienne est articulée en trois composantes : une armée de terre et une gendarmerie d'environ 500 hommes et un service de santé (60 personnels). La composante garde-côtes créée en avril 2010 est embryonnaire et peine à monter en puissance (20 personnels sur un objectif cible de 120) ; elle a été dotée de deux vedettes offertes par la Turquie et d'un patrouilleur léger offert par les États-Unis, un bâtiment de type chaland pourrait être cédé par la Chine. Il n'y a pas de composante Air. La capacité opérationnelle est faible et l'absentéisme important. Le budget de la défense se réduit aux dépenses de vie courante. L'essentiel des dépenses d'équipement et d'infrastructure est assuré par des partenaires extérieurs au titre de la coopération bilatérale.

Les Comores appartiennent à la brigade Est de la force africaine en attente. Elles se sont montrées actives en en assurant la présidence jusqu'en 2010, présidence conclue par un sommet des chefs d'État à Moroni. Leur contribution s'élève à une compagnie d'infanterie. Les forces armées françaises en zone sud de l'océan Indien participent à l'entraînement de cette unité (elles ont récemment conduit une formation – détachement d'instruction opérationnelle – du 20 au 28 septembre). Les forces armées comoriennes ne participent actuellement à aucune opération de maintien de la paix.

2. Des relations franco-comoriennes complexes

Celles-ci restent toujours marquées par le refus de l'Union des Comores de reconnaître le maintien de Mayotte, qui est devenu récemment notre 101^{ème} département¹², au sein de la République française. Cependant cette revendication n'est plus soutenue de façon très agressive dans les enceintes internationales.

En dépit du différend de souveraineté qui les oppose, la France et l'Union des Comores entretiennent une relation apaisée, notamment grâce à

¹² L'organisation par la France d'un référendum sur la départementalisation de Mayotte est contestée en 2008 par le président de l'Union des Comores, mais suite à ce référendum du 29 mars 2009 où 95 % des votants (soit 57 % des électeurs) confirment leur volonté de rester rattachés à la France, Mayotte obtient en 2011 un statut de département, devenant le 101^e département français et le 5^e DOM

l'importante diaspora comorienne de France mais aussi à travers de nombreux liens historiques, culturels et économiques.

Environ 300 000 Comoriens dont une grande majorité de franco-comoriens résident en France métropolitaine. Les flux migratoires vers la France demeurent positifs avec environ 6 000 autorisations délivrées en 2011 et une immigration irrégulière très importante notamment vers Mayotte¹³.

Elles ont un intérêt naturel à renforcer leur coopération bilatérale. L'aide de la France, de l'ordre de 13 millions d'euros en 2011 est importante. De nombreux projets sont à l'étude, mais se heurtent à la faible capacité d'absorption des Comores en raison de l'instabilité fréquente du contexte politique et institutionnel, des conflits permanents de compétence entre les collectivités locales, les îles autonomes et l'Union et du manque de qualification de la population.

L'aide au développement

a) l'aide bilatérale

La coopération française suit les axes arrêtés dans le document cadre de partenariat (DCP) signé avec l'Union des Comores le 26 novembre 2006. Elle se déploie au travers :

- des activités gérées par le service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France (SCAC) pour un montant de l'ordre de 3,8 millions d'euros en 2010 ;

- des activités de l'Agence française de développement. Les engagements financiers de l'AFD s'élèvent à 10 millions d'euros pour les programmes pluriannuels signés en 2010. L'AFD a décaissé, en 2010, 5,7 millions d'euros.

Si l'ambition initiale du DCP était d'investir 88 millions d'euros sur la période 2006–2010 en faveur de l'Union des Comores, son évaluation en cours devrait montrer que les objectifs financiers n'auront été remplis qu'à hauteur d'environ 50 %. Ce faible décaissement s'explique par le contexte budgétaire français très tendu, mais également par la faible capacité d'absorption des Comores.

b) La coopération décentralisée ne dépasse pas le million d'euros par an.

Deux collectivités territoriales apportent leur aide à l'Union des Comores, via leur caisse de coopération régionale :

• 101 160 euros par La Réunion, au profit d'actions développées par des partenaires réunionnais aux Comores.

• 290 000 euros par Mayotte, au profit d'actions développées par des partenaires mahorais aux Comores.

¹³ Dans son rapport de février 2011 sur les flux migratoires irréguliers, la Cour des Comptes estime que la proportion de ressortissants étrangers dans la population totale de Mayotte (190 000 habitants) atteint 40 % dont la moitié en situation irrégulière. La lutte contre l'immigration clandestine constitue le pendant de la facilitation des mouvements migratoires entre Mayotte et les autres îles de l'archipel géographique. La police comorienne ne dispose que de faibles capacités et des efforts peuvent encore être faits en matière de lutte contre l'immigration clandestine. L'Union des Comores fait preuve de bonne volonté en acceptant la reconduite des ressortissants comoriens arrêtés en situation irrégulière à Mayotte.

S'agissant des collectivités territoriales de métropole, les projets élaborés dans les années passées peinent à se réaliser.

La coopération régionale concerne également de nombreux projets mis en œuvre par la Commission de l'océan Indien au profit des Comores, et dont la France est le principal contributeur.

c) La coopération multilatérale

La coopération française agit largement dans un cadre multilatéral. En 2010, la France a versé 1,2 million d'euros au titre de l'aide apportée par le 10^e fonds européen de développement (20 % du total) et 300 000 euros dans le cadre du fonds mondial pour la lutte contre le Sida, le paludisme et la tuberculose.

La France apporte par ailleurs son soutien à de nombreuses institutions présentes aux Comores : la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et le Fonds monétaire international notamment. Dans le cadre du processus de sortie de crise prévu par « l'accord pour la gestion de la période intérimaire » de juin 2010, la France a apporté une aide financière supplémentaire de 100 000 euros, via l'Organisation internationale de la francophonie. L'Union Européenne a pour sa part financé une part très importante du budget électoral avec une subvention de 1,25 million d'euros.

d) Les coopérations en cours

De nouveaux projets se mettent actuellement en place ou sont en cours de négociation :

- l'appui aux administrations financières (500 000 euros) en phase de démarrage opérationnel vise au processus d'intégration économique au sein du Marché commun de l'Afrique oriental et austral (COMESA) et des Accords de Partenariats économiques Europe/Afrique ;

- le projet « Français et enseignement supérieur » (1 million d'euros) est à l'étude au ministère des affaires étrangères ;

- le projet d'appui au développement solidaire, à dominante sociale ou socio-économique élaboré avec les services du ministère français de l'intérieur avec implication des collectivités territoriales est en préparation;

- une aide budgétaire de sortie de crise, en appui à la révision des institutions (400 000 euros) a été signée en juin la convention de subvention correspondante doit permettre, sur une période de deux ans, de financer un plan d'action en expertise juridique. La mission de cette expertise, intervenant au niveau de la Présidence, est d'appuyer l'initiation et la conduite d'un processus de réformes institutionnelles et constitutionnelles. Leur mise en œuvre pourra, par la suite, être accompagnée par différents soutiens sectoriels; une assistance technique est en cours de mise en place. La réalisation de cette première étape devrait ouvrir la voie pour le déroulé effectif des objectifs de cette aide courant de l'année 2012 et 2013.

- un accord sur les services aériens : les Comores sont également bénéficiaires du fond spécial prioritaire mobilisateur "appui à la sûreté de l'aviation civile en Afrique" (ASACA), dont la mise en œuvre permet la réalisation de formations, à Moroni, d'instructeurs et superviseurs en sûreté aéroportuaire (3 actions de formation ont ainsi été menées en 2011). Ce programme se poursuivra en 2012 et 2013. Onze formations au total auront été organisées/financées par le projet au profit des Comores

B. LE NOUVEL ACCORD DE PARTENARIAT DE DÉFENSE

1. Le contexte stratégique

L'intérêt stratégique de l'archipel des Comores est relatif. Le canal du Mozambique, sur lequel il est situé, est une route commerciale secondaire. Le trafic principal est assuré par quelques pétroliers qui doublent le Cap de Bonne-Espérance. Pour le reste, aucun des pays de cette zone (Madagascar, Mozambique, Tanzanie), encore peu industrialisée, ne génère de grands flux commerciaux.

Cette région n'est marquée par aucun conflit. Elle se trouve à plus de 1 000 kilomètres des théâtres d'action principaux des pirates somaliens même si l'on observe une extension de la piraterie vers le Sud de l'Afrique¹⁴. Disposant de forces à La Réunion, ainsi qu'à Mayotte¹⁵, la France n'a pas besoin des Comores dans la lutte contre la piraterie.

Les Comores représentent surtout un enjeu pour la France en raison de la proximité de deux départements d'outre-mer : Mayotte et La Réunion. Les difficultés qui ont affecté l'archipel (coups d'État, sécessionnisme, pauvreté) se traduisent quasi-mécaniquement par des flux accrus de réfugiés à Mayotte et dans une moindre mesure, à La Réunion, dont les capacités d'absorption démographiques et économiques sont limitées. Ces flux migratoires emportent les habituelles conséquences en termes de sécurité.

Les deux pays ont un intérêt mutuel à la ratification du présent accord de défense :

- Pour la France, il s'agit d'une nouvelle étape dans la rénovation de ses partenariats de défense avec certains pays africains et de la poursuite de la coopération militaire avec un pays avec lequel elle entretient de nombreux liens. Il est un moyen de conforter cette relation et de limiter tant les revendications territoriales sur Mayotte que les flux migratoires. L'amélioration de la situation économique des Comores est un gage de sécurité pour ce département. Il convient par ailleurs de noter que la France n'a aucune perspective de vente d'armes d'un volume important dans le cadre de cet accord, les moyens financiers de Moroni étant réduits.

- Pour les Comores, l'intérêt relève d'une autre logique. Les relations militaires avec la France étaient suspendues depuis 1999 en raison du

¹⁴ Des attaques ont eu lieu au large des Comores en septembre 2011 qui confirment la présence ponctuelle de pirates à l'entrée du canal du Mozambique.

¹⁵ Présence militaire à Mayotte :

– un escadron de gendarmerie mobile (90 hommes) et un corps de gendarmerie territoriale qui dispose d'un hélicoptère Fennec ;

– un groupement de service militaire adapté (300 hommes) ;

– un détachement de la Légion étrangère (300 hommes) ;

– une antenne du groupement de soutien de La Réunion (50 hommes) ;

– une base navale (40 hommes) ;

– des services rattachés (transmissions, infrastructure, service national).

désaccord sur Mayotte. Après avoir été tenté par un rapprochement avec certains pays musulmans, dont l'Iran, Moroni a estimé que Paris était un partenaire fiable et stable, qui n'avait d'autre objectif que de renforcer la stabilité de l'archipel, sans autre condition politique. Les Comores ont donc souhaité un rapprochement avec la France sur les questions de coopération militaire. Cet accord est le gage de la modernisation de leur appareil de défense et d'une meilleure formation pour leurs personnels.

2. Le contenu de l'accord

L'objectif de l'accord est de moderniser le cadre juridique de notre relation de défense, en regroupant en un seul instrument les différents volets de la coopération, y compris la coopération militaire technique.

a) le préambule

Ses stipulations sont compatibles avec, d'une part, les engagements de la France dans le cadre des Nations unies (articles 2 et 51 de la charte des Nations unies) et d'autre part, ses engagements dans le cadre de l'OTAN et de l'Union européenne. Le Préambule fait explicitement référence au partenariat stratégique Afrique-Union européenne adopté lors du sommet de Lisbonne du 7-9 décembre 2007.

L'accord s'inscrit dans la perspective de rendre opérationnelle l'architecture africaine de paix et de sécurité sous la conduite de l'Union africaine, et à soutenir les mécanismes africains de sécurité collective et de maintien de la paix dans leurs dimensions continentale et régionales.

L'article 1^{er} procède aux classiques définitions en usage dans un traité.

b) les principes généraux du partenariat

L'article 2 fixe les principes du partenariat:

- la sécurité de leur territoire et de leur environnement régional respectif,
- la décision d'associer d'un commun accord des contingents de pays africains à certaines activités prévues par le présent accord de défense, dans la perspective de la Force africaine en attente,
- enfin la participation de l'Union européenne ou de certains États membres est également envisagée, dans la même optique que celle qui prévaut pour les États africains.

Ce dispositif fait de l'accord un texte à géométrie variable. Le noyau en est bien la coopération militaire franco-comorienne, mais tant les États africains qu'euro-péens peuvent participer à des opérations, celles dépassant le seul cadre des Comores et s'inscrivant dans le partenariat stratégique entre l'Union africaine et l'Union européenne. Cette souplesse du concept de

défense permettra de mobiliser en tant que de besoin une large palette d'instruments, allant de la défense aux opérations d'assistance humanitaire.

L'article 3 prévoit que les forces et les personnels de l'État d'origine respectent les lois et règlements de l'État d'accueil et s'abstiennent de tout comportement incompatible avec les objectifs de l'accord.

L'article 4 détermine les domaines du présent accord. Le dispositif en est classique et couvre les échanges d'informations relatifs aux risques et aux menaces à la sécurité nationale et régionale, l'organisation, l'entraînement et l'équipement des forces, le transit maritime et aérien, le conseil et la formation des forces avec la mise à disposition de coopérants militaires français. Il prévoit un conseil spécifique pour la sécurité maritime. Il permet l'accueil de personnels comoriens dans les écoles militaires françaises. En pratique, ce dispositif qui concerne les deux pays permet aux Comores de bénéficier de l'expertise de la France.

Actuellement, le nombre de militaires comoriens bénéficiant de la coopération française n'est guère important faute de personnes susceptibles d'être candidates aux formations proposées. Depuis 2005, une place est proposée aux Comores pour le forum de l'IHEDN sur le continent africain (FICA). En Afrique, deux à trois places sont annuellement proposées à des gendarmes comoriens, d'une part au centre de perfectionnement de la police judiciaire au Bénin et d'autre part au centre de perfectionnement aux techniques de maintien de l'ordre, au Cameroun. Les Comores sont également bénéficiaires du programme "appui à la sûreté de l'aviation civile en Afrique" (ASACA), dont la mise en œuvre permet la réalisation de formations, à Moroni, d'instructeurs et superviseurs en sûreté aéroportuaire (3 actions de formation ont ainsi été menées en 2011).

Interrompue en 2009 en raison du différend sur Mayotte, la coopération de défense conduite par le ministère des affaires étrangères et européennes a repris en 2012 avec la programmation de deux actions de formations en France et cinq en École nationale à vocation régionale (ENVR)¹, une mission d'audit de l'outil de défense et de sécurité² qui permettra de définir les pistes de coopération dans lesquelles la France pourrait s'engager et

¹ *Le réseau des écoles nationales à vocation régionale (ENVR) constitue un outil efficace dans la perspective de la formation des différentes composantes de la FAA. Il apporte une réponse mutualisée à un ensemble de besoins nationaux et régionaux dans les domaines de la formation militaire générale, de la formation technique, de la formation de sécurité et des formations spécifiques au maintien de la paix. Plus de 1 300 stagiaires sont ainsi formés chaque année au sein d'une quinzaine d'établissements. La France joue un rôle moteur dans ces projets mais elle adopte une démarche partenariale pour asseoir la légitimité internationale de ses actions, accueillir les expériences et les expertises d'autres partenaires, d'optimiser les moyens engagés. La France accompagne ainsi l'Union européenne dans son programme de soutien aux centres de formation africains, étape essentielle pour l'implication de l'Union et des États membres, au fonctionnement pérenne des centres œuvrant au profit de l'AAPS. Elle agit également par une action conjointe, sur des domaines où les instruments financiers européens ne peuvent intervenir. Des coopérations avec le Japon et le Brésil sont en cours.*

² *Cette mission s'est déroulée à la fin du mois de janvier 2012.*

pourrait s'engager et quelques missions de renfort temporaire destinées à former des cadres comoriens in situ.

L'un des axes prioritaires de la coopération que mettra en œuvre le ministère des affaires étrangères et européennes dans les années à venir pourrait porter sur la sécurité maritime à la fois dans ses aspects défense et sécurité intérieure, et, en particulier, sur l'appui à la montée en puissance d'une unité de surveillance côtière. Cette action qui s'inscrira en complément de celle conduite par le FAZSOI aura pour objectif de donner à terme à cette composante la capacité d'intervenir dans le cadre du sauvetage en mer et de la sécurité des approches maritimes dans le contexte de lutte contre la piraterie et des trafics de biens et de personnes.

La formation des cadres des forces comoriennes, la montée en puissance de l'unité des garde-côtes et l'étude de faisabilité d'un service civique d'action au développement devraient constituer les principales actions de coopération bilatérale de défense. Ces actions seront réalisées en étroite coordination avec le ministère de la défense qui a repris en 2012 ses actions de coopération opérationnelle à partir des FASZOI. Des actions d'enseignement du français en milieu militaire devraient être aussi initiées au profit des militaires comoriens afin de faciliter les formations qui seront proposées en France ou en ENVR.

L'article 5 relatif aux facilités opérationnelles et au soutien logistique renvoie à des accords ou arrangements techniques spécifiques.

L'article 6 est relatif au comité de suivi prévu par tout accord de coopération militaire. Ce comité paritaire associera vraisemblablement l'ambassadeur de France près l'Union des Comores et un représentant du ministère des affaires étrangères comorien. La présence d'experts civils et militaires de chacune des parties pourra être envisagée en fonction de l'ordre du jour. Ce comité devrait constituer un outil de suivi de la mise en œuvre de l'accord, ainsi qu'une enceinte de discussion sur toute question relative à l'accord y compris en cas de divergence d'interprétation comme le prévoit l'article 24 sur le règlement des différends.

c) Le statut des personnels

Le titre II est relatif au statut des membres du personnel, en poste sur le territoire de l'autre pays.

L'article 7 concerne les formalités d'entrée et de séjour des personnels et personnes à charge : communication à l'avance à l'État d'accueil de l'identité des personnels, information de la cessation de leur activité, de leur fonction et de leur date consécutive de départ, pièces d'identité requises, ordres de mission ou de mutation. Il précise que ces dispositions ne peuvent conférer un droit de résidence permanente ou de domicile dans l'État d'accueil. Il précise les conditions d'importation des effets et mobiliers personnels en franchises de droits de douane et les conditions d'hébergement à

titre gratuit par l'État d'accueil dans un logement meublé des personnels participants à des actions de formation d'une durée supérieure à six mois.

L'article 8 règle les questions relatives au port de l'uniforme.

Il en est de même pour l'article 9 s'agissant de la reconnaissance mutuelle des permis de conduire.

L'article 10 concerne l'autorisation de port d'armes pour les besoins du service.

L'article 11 prévoit la compétence de l'État d'origine en matière de règles disciplinaires sur les personnels relevant de son autorité, en poste dans l'État d'accueil.

L'article 12 dispense les personnels de chaque État des cotisations de sécurité sociale de l'État d'accueil, prévoit que chaque partie est responsable de ses services médicaux et de ses évacuations sanitaires mais organise leur accès gratuit au système de santé de l'État d'accueil en cas de nécessité ou d'urgence et prévoit les modalités d'un éventuel rapatriement sanitaire.

L'article 13 précise les formalités à accomplir en cas de décès d'un membre du personnel d'une des parties sur le territoire de l'autre partie : délivrance du certificat de décès, demande d'autopsie, remise du corps du défunt en vue de son rapatriement.

L'article 14 prévoit le rattachement fiscal à leur État d'origine des personnels en poste sur le territoire de l'autre partie. Il en va de même des personnes à charge si elles n'exercent pas d'activités professionnelles propres.

L'article 15 introduit **une clause de compétence juridictionnelle** qui opère une distinction entre les cas où une infraction relève de la juridiction française et ceux où elle est de la compétence des tribunaux comoriens. **L'importance politique de cet article provient de la non application de la peine de mort à l'encontre d'un ressortissant de l'une des deux parties, alors que celle-ci est inscrite dans le droit pénal comorien. Ce dispositif se retrouve dans la plupart des accords de défense que la France signe avec des pays où cette peine existe.**

Les autorités de l'État d'origine exerceront leur compétence de juridiction lorsque :

- l'infraction résulte d'un acte ou d'une négligence accompli par un militaire ou membre de leur personnel dans le cadre du service ;
- l'infraction porte uniquement atteinte à sa sécurité ;
- l'infraction porte atteinte à la personne ou aux biens d'un autre membre de leur personnel ;
- l'infraction porte uniquement atteinte à leurs biens.

Dans les autres cas (infractions en dehors du service, atteintes à des personnes de l'État d'accueil ou à leurs biens, menaces ou atteintes de toutes

sortes à l'encontre de cet État), les autorités de celui-ci exerceront leur droit de juridiction. Toutefois, une partie ayant priorité de juridiction peut y renoncer si l'autre partie fait valoir des considérations particulières le justifiant.

L'article prévoit également les conditions de présentation par l'État d'origine des personnels et personnes à charges devant les juridictions compétentes de l'État d'accueil, l'information réciproque des parties en cas d'arrestation, l'assistance pour la conduite des enquêtes, la recherche des preuves et le suivi des affaires.

Il rappelle les garanties offertes aux personnes concernées en matière de droit de la défense et de droit à un procès équitable, y compris le droit à bénéficier gratuitement d'un interprète et de communiquer avec l'ambassade de l'État d'origine.

Il prévoit l'éventualité d'une exécution des peines dans l'État d'origine.

Il exclut la possibilité d'un nouveau jugement pour la même infraction de personnes jugées.

L'article précise également les conditions de remise des membres respectifs des personnels et personnes à charges auteurs d'infraction. Il indique toutefois que la remise est subordonnée à l'assurance que ni la peine capitale ni une peine contraire aux engagements résultant des conventions internationales auxquels l'un ou l'autre des États sont parties, ne seront requises ou prononcées.

Ces clauses de renonciation sont étendues par le dernier alinéa aux cas où les parties exercent leur compétence de juridiction à l'égard de personnel ainsi que des personnes à charge de l'autre partie.

d) Les dispositions générales

L'article 16 procède au règlement d'éventuels dommages humains et matériels résultant de l'application de l'accord.

Il prévoit la renonciation réciproque à tout recours y compris contre les forces ou un membre du personnel pour les dommages causés au bien ou au personnel de l'autre partie, y compris ceux ayant entraîné la mort, en raison d'actes ou de négligences dans l'exercice des fonctions officielles qui découlent de l'accord, sauf cas de faute lourde ou intentionnelle.

Il prévoit la substitution de l'État d'accueil à l'État d'origine pour les dommages causés aux biens ou à la personne d'un tiers par les forces ou un membre du personnel de l'État d'origine en service ainsi que la répartition de la charge des indemnités versées pour la réparation des dommages causés au tiers.

Enfin, il prévoit un régime dérogatoire pour les dommages causés en service par les membres du personnel participant, pour une durée supérieure à six mois aux activités de formation.

L'article 17 précise les règles applicables en matière d'accès aux informations et matériels classifiés en attendant la conclusion d'un accord spécifique.

e) Les dispositions relatives aux activités organisées du partenariat

Il s'agit de permettre aux forces françaises – notamment la marine et l'armée de l'air – d'évoluer sur le territoire des Comores avec l'accord de Moroni ; les forces comoriennes bénéficient des mêmes droits en France, mais elles ne disposent pas d'armée de l'air et leur marine est très réduite.

L'article 18 fixe le principe d'une assistance administrative mutuelle des autorités de l'État d'accueil aux forces de l'autre partie.

L'article 19 est relatif à la circulation des forces sur le territoire de l'État d'accueil, le principe de base étant celui d'une autorisation préalable pour les entrées sur le territoire national, dans les eaux territoriales et les survols. Pour les survols et atterrissages dans la cadre des activités prévues à l'article 4 de l'accord des autorisations annuelles sont prévues.

L'article 20 vise à faciliter l'entrée et la sortie des matériels, équipements, ressources financières et approvisionnements nécessaires aux missions sur le territoire de chaque partie. Il prévoit également les conditions notamment douanières de l'entrée pour la durée de leur séjour, des matériels et équipements destinés à leur usage exclusif, en quantité raisonnable. Il prévoit également le principe de leur inaccessibilité à titre gratuit ou onéreux sur le territoire de l'État d'accueil et les conditions de leur réexportation en exonération de droits et taxes.

L'article 21 concerne leur entreposage.

L'article 22 permet l'échange de personnels entre les forces françaises et comoriennes.

L'article 23 règle la question, toujours sensible, de l'installation de systèmes de communication sur le territoire de l'autre partie selon le régime d'autorisation préalable de l'État d'accueil et les conditions d'attribution et de restitution des fréquences autorisées.

f) Les dispositions finales

L'article 24 renvoie au comité de suivi le règlement de tout différend lié à l'interprétation ou à l'application de l'accord.

L'article 25 procède à l'abrogation des accords de défense conclus antérieurement entre les deux pays :

– accord de coopération en matière de défense signé à Paris le 10 novembre 1978 (publié par le décret 83-88 du 2 février 1983, loi autorisant la ratification du 15 avril 1981) ;

– convention relative aux conditions du concours militaire technique français pour la formation, l'organisation et l'équipement des forces

comoriennes, ainsi que pour la formation des stagiaires militaires comoriens dans les écoles et centres d'instruction militaires en France du 4 août 1979 (publiée par le décret 83-88 du 2 février 1983) ;

– convention relative aux facilités accordées à la République française par la République islamique des Comores du 4 août 1979, conclue sur le fondement de l'article 3 de l'accord de coopération en matière de défense (publiée par le décret 83-88 du 2 février 1983).

Il met ainsi fin à la clause qui prévoyait un engagement quasi automatique de la France en cas d'agression à l'encontre de l'Union des Comores et indique clairement dans son exposé des motifs que la France n'a pas non plus vocation à intervenir dans l'archipel en cas de crise intérieure.

L'article 26 concerne l'entrée en vigueur de l'accord, sa durée qui est fixée à 5 ans renouvelable par tacite reconduction, les modalités de dénonciation sous préavis de six mois et d'amendement.

CONCLUSION

En conclusion, le Sénat a adopté les quatre accords précédents. La politique de présence militaire française a été explicitée. Les nouveaux accords s'inscrivent dans le soutien aux mécanismes africains de sécurité collective et de maintien de la paix. Ils se limitent pour l'essentiel à des actions de coopération et de formation destinées au renforcement des capacités opérationnelles des forces armées de pays partenaires, excluant toute intervention de la France en vue du maintien de l'ordre intérieur des pays concernés. Ils sont soumis à ratification et au contrôle du Parlement.

En conséquence, rien ne paraît s'opposer à leur ratification.

L'accord avec l'Union des Comores ne présente de surcroît aucune clause de sécurité engageant notre pays et ne prévoit pas le stationnement permanent de militaires français au titre des forces pré-positionnées ou à titre particulier, dès lors, il paraît susceptible d'être adopté selon la procédure simplifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 14 février 2012 sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi.

Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

M. Didier Boulaud – Je confirme l'abstention de notre groupe, comme sur les accords relatifs à la République centrafricaine et au Togo, ce qui n'a pas empêché leur adoption. Ne doutons pas qu'il en sera sans doute de même pour celui-ci : la minorité sénatoriale qui soutient la politique africaine du chef de l'Etat se fera un plaisir de voter ce texte.

En effet, si la discussion de ces accords de coopération devant le Parlement constitue un point positif, nous avons en revanche quelques réserves sur la politique en Afrique menée par le Président Sarkozy. La fin de mandat est propice à réfléchir sur la façon dont ces sujets doivent être reconsidérés, l'un des candidats à l'élection présidentielle envisageant de remettre en chantier le Livre blanc d'ici la fin de 2012. Attendons donc d'y voir plus clair.

J'ajoute d'ailleurs qu'un certain nombre de questions que nous avons posées sur l'évolution de notre politique militaire en Afrique sont demeurées sans réponse. Ainsi en est-il de l'allègement de notre dispositif à Djibouti au moment où les Etats-Unis renforcent le leur. La raison de cette décision serait d'opérer un redéploiement en faveur d'Abou-Dhabi, pays avec lequel l'accord signé sans nous être soumis prévoit une intervention de nos forces en cas d'agression. Dans cette période de tensions dans le Golfe, faut-il donc imaginer que nous nous trouvions impliqués dans un conflit qui surviendrait si ce territoire était attaqué par des missiles qui viendraient par exemple d'Iran ?

M. Jean-Louis Carrère, président. – La réponse à cette question est oui.

M. Didier Boulaud – Je le sais bien, mais c'est un sujet dont nous n'avons pas discuté.

M. René Beaumont – Indépendamment de cet accord dont la portée et les risques sont limités, j'estime que l'on ne peut pas parler des Comores sans évoquer les problèmes sociaux qu'ils nous posent et dont la commission des affaires sociales pourrait être saisie en vue de préparer un accord.

Je veux parler de ces milliers de femmes qui traversent le détroit du Mozambique sur des coquilles de noix dans des conditions absolument déplorables. Beaucoup d'entre elles périssent et celles qui arrivent chez nous viennent pour accoucher d'un petit Français.

M. Robert del Picchia – Elles viennent essentiellement d'Anjouan.

M. René Beaumont – Oui, mais pas seulement. Il est scandaleux que tout cela se déroule de surcroît aux frais de la France. Ce n'est vraiment pas flatteur pour notre pays !

Le rapporteur s'en étant remis à la sagesse de la commission, le Groupe socialiste s'étant abstenu, la commission a adopté le projet de loi sans modification et a proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique.