

N° 413

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 avril 2018

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la
République française et le Gouvernement de la **République fédérale du Nigéria** relatif
à la **coopération en matière de défense** et au **statut des forces**,*

Par Mme Hélène CONWAY-MOURET,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Robert del Picchia, Thierry Foucaud, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Cédric Perrin, Gilbert Roger, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Rachid Temal, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Gérard Poadja, Ladislas Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : 468 (2016-2017) et 414 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LE PREMIER ACCORD DE COOPÉRATION DE DÉFENSE ET DE STATUT DES FORCES AVEC LE NIGÉRIA	7
I. LE NIGÉRIA, UN PAYS À FORT POTENTIEL MAIS À LA SITUATION SÉCURITAIRE DÉGRADÉE.....	7
A. UN PAYS À FORT POTENTIEL.....	7
B. UNE SITUATION SÉCURITAIRE DÉGRADÉE.....	8
C. UNE ARMÉE NIGÉRIANE QUI DOIT MIEUX RESPECTER LES DROITS HUMAINS ET QUI EST ENGAGÉE DANS LA SÉCURISATION DU TERRITOIRE NATIONAL.....	9
II. L'ÉTAT DE LA COOPÉRATION DE DÉFENSE : UNE COOPÉRATION RÉCENTE ET PEU DÉVELOPPÉE.....	10
III. LA FORMALISATION DE CETTE COOPÉRATION DE DÉFENSE	12
A. LE CONTEXTE DE LA NÉGOCIATION DE L'ACCORD	12
B. LE CHAMP COUVERT PAR L'ACCORD	13
SECONDE PARTIE : LES STIPULATIONS	17
I. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE DÉFENSE	17
II. LE STATUT DES PERSONNELS DES FORCES EN VISITE	19
1. <i>Les conditions d'entrée et de séjour</i>	19
2. <i>Port de l'uniforme, port d'arme et permis de conduire</i>	19
3. <i>Soins médicaux et décès</i>	20
4. <i>La priorité juridictionnelle</i>	20
5. <i>Une protection satisfaisante en cas d'infractions punies de la peine de mort</i>	21
6. <i>Le règlement des dommages</i>	22
III. LES FACILITÉS OPÉRATIONNELLES DES FORCES EN VISITE.....	22
IV. LES DISPOSITIONS FINALES.....	23
CONCLUSION	25
EXAMEN EN COMMISSION.....	27

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 29

Mesdames et Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n° 468 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale du Nigéria relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces.

Cet instrument apparaît à la fois nécessaire et utile dans la mesure où **la coopération franco-nigériane en matière de défense est restée longtemps peu développée et très peu formalisée.**

La relation bilatérale a été relancée à l'occasion du Sommet de Paris en mai 2014 et de la visite officielle du Président Buhari en France en septembre 2015, en lien notamment avec la lutte contre le groupe terroriste islamiste Boko Haram.

Cet accord a pour principal objet de **donner un cadre juridique aux activités de coopération en matière de défense** entre la France et le Nigéria ainsi que de **garantir, sur la base de la réciprocité, un statut juridique protecteur aux éléments des forces françaises présents sur le territoire nigérian**, afin de **favoriser la coopération en matière de défense et d'alléger les procédures administratives, financières et douanières** qui y sont liées.

Le présent accord est **très proche**, dans sa forme et son contenu, des **accords de coopération ou de partenariat de défense conclus avec des États africains** tels que l'Union des Comores, le Togo, le Sénégal, Djibouti, la Côte d'Ivoire, le Gabon entre 2010 et 2012 ; avec la Guinée et le Mali en 2014 et avec la Jordanie en octobre 2015.

Les relations de coopération militaire de la France avec le Nigéria s'inscrivent ainsi **dans un cadre, conforme aux grands axes de la politique internationale française**, qui préserve les intérêts de la France, **tout en soutenant la construction d'une défense collective de l'Afrique par les pays africains**. Cette coopération est essentiellement centrée sur la coopération militaire structurelle et opérationnelle et **ne comporte pas de clause d'assistance automatique** en cas de déstabilisation intérieure ou extérieure du Nigéria.

S'agissant du statut des forces, la **clause de substitution automatique de la peine de mort** par la peine encourue au moment des faits pour la même infraction dans la législation de la Partie d'origine offre toutes les garanties en cas de priorité de juridiction de l'Etat nigérian et **assure une protection satisfaisante de nos ressortissants** pour le cas où ils viendraient à

faire l'objet d'une demande de remise par les autorités nigérianes pour des faits passibles de la peine de mort, de torture, de peine ou de traitements inhumains ou dégradants et même indépendamment de toute procédure de remise.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier. Cet accord, outre qu'il apporte un cadre juridique protecteur aux personnels civils et militaires envoyés sur le territoire nigérian dans le cadre de la coopération de défense, répond à une demande de la part du Nigéria, pays démocratique anglophone le plus peuplé d'Afrique et première économie d'Afrique subsaharienne, à laquelle la France a choisi de répondre pour redynamiser la relation bilatérale et pour étendre son influence au-delà de sa sphère traditionnelle en Afrique de l'Ouest. D'ailleurs, le Président de la République a choisi de se rendre au Nigéria en juillet prochain.

PREMIÈRE PARTIE : LE PREMIER ACCORD DE COOPÉRATION DE DÉFENSE ET DE STATUT DES FORCES AVEC LE NIGÉRIA

I. LE NIGÉRIA, UN PAYS À FORT POTENTIEL MAIS À LA SITUATION SÉCURITAIRE DÉGRADÉE

A. UN PAYS À FORT POTENTIEL

Le Nigéria est un **pays de l’Afrique de l’Ouest anglophone**, situé au bord du golfe de Guinée. D’une superficie de plus de 900 000 km², il possède 4 047 km de frontières terrestres et 853 km de littoral. Il est bordé à l’ouest par le Bénin (773 km), à l’est par le Cameroun (1 690 km), au nord par le Niger (1 497 km) et par le Tchad au nord-est (84 km). **Pays le plus peuplé d’Afrique**, il comptait, en 2017, **193 millions d’habitants** dont 50 % ont moins de 18 ans. **Depuis 1999, le Nigéria est une République fédérale.**

Si le Nigéria a un fort potentiel humain, **le climat économique et social présente une certaine précarité.**

En 2015, avec un PIB de 481 Mds de dollars, **le Nigéria était la première puissance économique d’Afrique subsaharienne.** Entre 2003 et 2013, le taux moyen de croissance était de 6 % par an. **En 2016, avec un PIB de 406 Mds de dollars**, le Nigéria conserve cette place même si la conjoncture s’est dégradée et **le pays est entré en récession**, suite notamment à l’effondrement des prix du pétrole. Pour la première fois depuis 1991, en 2016, le PIB a reculé de - 1,5 %, l’inflation était de 9,6 % et le taux de chômage de 14,2 %. Le Nigéria **reste néanmoins un des pôles de croissance d’Afrique parmi les plus prometteurs.** Aujourd’hui, le pétrole et le gaz représentent 14,4 % du PIB, les services (notamment services financiers et télécommunications) 60,4 %, l’agriculture 21,2 % et le secteur industriel 18,5 %, notamment dans les secteurs du ciment, de l’agro-industrie et de l’équipement électrique et pétrolier. En dépit des efforts, le pétrole et le gaz représentent encore 90 % des exportations et 75 % des revenus budgétaires.

Le pays se présente comme **l’un des plus inégalitaires au monde** avec 22 milliardaires, 34 000 millionnaires et 70 % de la population qui vit avec moins d’un dollar par jour. Le développement des secteurs des services et de l’industrie a toutefois créé une classe moyenne d’environ 20 millions de personnes.

Élu en mai 2015 – les élections de 2015 constituent la première alternance démocratique – Muhammadu Buhari, qui est à la fois chef de l’État et chef du gouvernement, **a engagé une modification structurelle de l’économie du Nigéria** en prenant des mesures dans le secteur de l’énergie et dans le secteur agricole pour relever la production. Il a également mis en

route d'importants chantiers d'infrastructures et mis en place une aide mensuelle aux pauvres – dans les Etats du Nord du pays, le chômage des jeunes avoisinent les 80 % -. Sur le plan de la politique intérieure, le Président Buhari **a fait de la lutte contre le terrorisme de Boko Haram et contre la corruption ses priorités.**

Le Nigéria est le **premier partenaire commercial de la France en Afrique subsaharienne** avec un volume d'échanges de 3,3 Mds€ en 2016. Nos exportations (1,16 Mds€) sont variées : produits pharmaceutiques, produits pétroliers raffinés, équipements mécaniques ainsi que matériels électriques, électroniques et informatiques. Nos importations (2,14 Mds€) sont principalement composées de produits pétroliers. Le Nigéria est le 5^{ème} fournisseur d'hydrocarbures naturels de la France et le 1^{er} d'Afrique subsaharienne.

Avec un stock d'IDE 9,6 Mds€ en 2015, la France est l'un des principaux investisseurs au Nigéria, principalement dans le secteur pétrolier. L'insuffisance des infrastructures en matière de transport et dans le domaine énergétique ainsi que la corruption endémique constituent cependant des freins au développement des affaires même s'il existe **des débouchés réels pour les entreprises françaises.**

Enfin, dans le domaine de la politique étrangère, le Nigéria apparaît comme un acteur diplomatique de premier plan en Afrique de l'Ouest et au sein de l'Union africaine. Il contribue à promouvoir la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), dont le siège est à Abuja.

Le Nigéria est membre de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT), l'une des plus anciennes institutions régionales africaines créée en 1964 et basée à Ndjamena. Cette organisation a été choisie pour être le cadre de la **force multinationale mixte de lutte contre Boko Haram** créée en 2005 entre le Bénin, le Cameroun, le Niger, le Nigeria et le Tchad.

B. UNE SITUATION SÉCURITAIRE DÉGRADÉE

Le Nigéria connaît une **dégradation du climat sécuritaire liée à des déséquilibres géographiques internes**, avec très schématiquement, un Nord musulman en perte de vitesse économique et un Sud chrétien riche en ressources naturelles.

Dans le **nord-est du pays**, le Nigéria est **activement engagé dans la lutte contre Boko-Haram et participe à la Force multinationale mixte (FMM)**, rassemblant également le Tchad, le Cameroun, le Niger et le Bénin, avec le soutien du P3 (États-Unis, Royaume-Uni, France). Depuis 2015, grâce à cette action militaire conjointe, Boko Haram a beaucoup perdu de son emprise territoriale et de sa capacité opérationnelle.

Depuis août 2016, Boko Haram est divisé en deux branches rivales – l’une historique, l’autre liée à Daech – qui maintiennent un niveau de violence élevé, ce qui empêche la stabilisation de la région. L’on compte encore 2,3 millions de déplacés, 7,1 millions de personnes en insécurité alimentaire et 20 millions de personnes ayant besoin d’assistance humanitaire. On rappelle que Boko Haram y a également fait plus de 20 000 morts depuis 2009.

Dans la région du **delta du Niger** aux importantes ressources pétrolières, les conséquences néfastes de l’extraction pétrolière sur l’environnement, les rendements agricoles et la pêche suscitent les revendications des communautés locales et le gouvernement du Nigéria est confronté à des militants armés qui s’opposent aux sociétés pétrolières et multiplient les sabotages d’oléoducs en réclamant une meilleure redistribution des richesses.

Dans le **Golfe de Guinée**, le Nigéria est confronté à l’insécurité liée à la **piraterie maritime** dont le niveau reste élevé avec pour épicerie les eaux territoriales et la zone économique exclusive du Nigéria qui concentre près de trois quart des attaques. Selon le dernier rapport du Bureau maritime international, 10 prises d’otages de 65 membres d’équipages y ont été perpétrées en 2017, contre 34 membres d’équipages en 2016. La pêche illégale et la pollution constituent également un fléau pour la sécurité alimentaire et la stabilité du continent.

La **Middle Belt**, région centrale du Nigéria, connaît une recrudescence des affrontements entre, d’une part, les pasteurs peuls musulmans acculés par Boko Haram et la désertification et, d’autre part, les agriculteurs appartenant à d’autres groupes ethniques majoritairement chrétiens.

Dans le **sud-est du pays**, l’indépendantisme biafraise refait surface près de 50 ans après la guerre du Biafra.

C. UNE ARMÉE NIGÉRIANE QUI DOIT MIEUX RESPECTER LES DROITS HUMAINS ET QUI EST ENGAGÉE DANS LA SÉCURISATION DU TERRITOIRE NATIONAL

Dans ce contexte, les forces armées nigérianes sont essentiellement engagées dans la sécurisation de leur propre territoire : Boko-Haram au nord-est, militantisme armé dans le Delta du Niger, conflits communautaires dans la Middle Belt, indépendantisme biafraise au sud-est.

Le Nigéria est toutefois le 14^e contributeur des opérations de l’Organisation des Nations unies (ONU) avec plus de 1 650 hommes engagés dans 10 opérations de maintien de la paix (OMP).

Selon les informations transmises par les services du MEAE¹, les forces armées nigérianes comptent plus de 110 000 hommes dont 88 000 pour l'armée de terre, 8 000 pour la Marine incluant 1 500 garde-côtes et 9 500 pour l'armée de l'air.

Le budget de la défense était de 1,5 Md USD en 2017, soit 6 % du budget fédéral.

Selon les services du MEAE et du ministère des armées auditionnés², lors de son arrivée au pouvoir en 2015, **le Président Buhari a entrepris une réforme de l'armée et a procédé au renouvellement des chefs d'état-major.** Il a également **pris acte des critiques émises par des ONG et des partenaires internationaux du Nigéria sur les violations des droits de l'homme par les forces armées nigérianes.** Le Gouvernement a ainsi mis en place, en août 2017, une **commission d'enquête présidentielle** chargée d'examiner les allégations faisant état de violations des droits humains perpétrées par des militaires. Cette commission a siégé entre septembre et novembre 2017. En février 2016 a été créé **un bureau des droits de l'homme rattaché à l'état-major général** et dédié à la formation des cadres et au traitement des plaintes des populations. En décembre 2017, une **loi de lutte contre la torture** a été promulguée afin d'interdire cette pratique et de l'ériger en infraction pénale. Ainsi **les forces armées prennent davantage en compte la notion de « droit de l'homme »**, notamment dans leurs opérations dans le Nord-Est du Nigéria, afin de rallier le soutien des populations dans la lutte contre Boko Haram, mais la situation demeure malgré tout contrastée. De nombreuses violations sont encore signalées même si elles sont le plus souvent imputées à la police : exécutions extrajudiciaires, disparitions forcées, détentions illégales.

II. L'ÉTAT DE LA COOPÉRATION DE DÉFENSE : UNE COOPÉRATION RÉCENTE ET PEU DÉVELOPPÉE

Selon les informations transmises par la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du MEAE et par le ministère des armées³, la **coopération de défense structurelle** avec le Nigéria **date du second semestre 2016** et est encore limitée avec la mise en place de **deux coopérants militaires**, l'un au sein du ministère nigérian de la défense et l'autre au sein de l'état-major de la marine, ainsi que **d'un expert technique international de la police**, spécialiste de la lutte contre le trafic de drogues, auprès des autorités nigérianes. Ces coopérants ne sont **pas encore complètement intégrés dans l'administration nigériane.**

¹ Réponse du Gouvernement aux questions de la commission et audition du 15 mars 2018.

² Réponse du Gouvernement aux questions de la commission et audition du 15 mars 2018.

³ Réponse du Gouvernement aux questions de la commission et audition du 15 mars 2018.

Cette coopération structurelle a pour objet **d'appuyer la coopération opérationnelle en matière de renseignement** (lutte contre le terrorisme de Boko Haram et les trafics) **et de sécurité maritime** (sécurisation du golfe de Guinée).

La coopération de défense est **principalement centrée sur l'enseignement du français en vue de l'intégration des armées nigérianes** dans leur environnement régional pour une meilleure interopérabilité ainsi que dans le cadre de la Force multinationale mixte (FFM) et dans les opérations de maintien de la paix. La création d'un centre interarmées du français à Abuja actuellement à l'étude a recueilli un accord de principe des autorités du pays. Parallèlement, le Département offre des places de stages en France (12 en 2017, 10 prévues en 2018) et au sein des écoles nationales à vocation régionale (ENVR) (2 en 2017, 6 prévues en 2018) pour la formation des cadres militaires.

Elle se traduit aussi par un effort particulier en **formation dans le domaine du renseignement depuis fin 2015** - stages en France au Centre de formation et d'interprétation interarmées de l'imagerie de Creil- en appui de la lutte contre Boko Haram.

Au total, la DCSD a apporté un financement de 700 000€ aux actions de coopération dans le domaine de la défense avec le Nigéria en 2017.

La sécurité maritime est un autre axe prioritaire avec des formations dispensées en France ou en Côte d'Ivoire, à l'Institut de sécurité maritime interrégional d'Abidjan. Par ailleurs, le Nigéria a été l'un des 15 Etats bénéficiaires du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) « Appui à la réforme du secteur de la sécurité maritime dans le Golfe de Guinée » (ASECMAR).

Par ailleurs, quatre exercices et formations délivrées par la **mission Corymbe** sont prévues en 2018. Depuis 1990, la France déploie un à deux bâtiments en mission Corymbe de façon quasi permanente dans le golfe de Guinée - des officiers nigériens sont embarqués sur des bâtiments français de la mission Corymbe -. Selon le ministère des armées, « la mission a deux objectifs majeurs, participer à la protection des intérêts français dans la zone ainsi qu'à la diminution de l'insécurité maritime, en aidant notamment au renforcement des capacités des marines riveraines du golfe dans le domaine de la sécurité maritime ».

La France encourage la construction d'une architecture de sécurité maritime à l'échelle régionale avec l'organisation d'un exercice annuel multilatéral dans le Golfe de Guinée baptisé NEMO (*Navy's exercice for maritime operations*) qu'elle a mis en place en 2013 et qui a déjà contribué à la formation de plus de 2 300 marins. La marine nigérienne participe systématiquement aux exercices NEMO dans le Golfe de Guinée. Les demandes du Nigéria en matière de coopération maritime avec la France sont en augmentation : formations opérationnelles délivrées par les Eléments

français au Sénégal et la mission Corymbe, et formations au sein de l'Institut de sécurité maritime interrégional d'Abidjan.

La coopération militaire opérationnelle est mise en œuvre par les **Eléments français au Sénégal (EFS)**, pôle opérationnel de coopération pour l'Afrique de l'Ouest, avec **14 détachements d'instruction opérationnelle (DIO)** prévus en 2018.

Compte tenu du caractère transfrontalier de la menace terroriste que constitue Boko Haram, il importe de signaler que les **forces françaises sont également impliquées dans la région** avec :

- une équipe de liaison à Abuja ;
- une cellule de coordination et de liaison (CCL) pour soutenir la planification des opérations de la Force multinationale mixte (FMM), adossée à la Force Barkhane à Ndjamena (Tchad) ;
- et un appui opérationnel de la Force Barkhane à la Force multinationale mixte.

On rappelle que l'opération Barkhane, lancée en août 2014, a pour objet d'appuyer les forces armées des Etats partenaires de la bande sahélo-saharienne dans leurs actions de lutte contre les groupes armés terroristes, de renforcer la coordination des moyens militaires internationaux et d'empêcher la reconstitution des zones de refuge terroristes dans la région. Près de 4 000 militaires sont aujourd'hui déployés.

III. LA FORMALISATION DE CETTE COOPÉRATION DE DÉFENSE

A. LE CONTEXTE DE LA NÉGOCIATION DE L'ACCORD

Le Nigéria est **longtemps resté absent de la stratégie de défense française en Afrique et la coopération de défense bilatérale est peu avancée.**

Avant la signature du présent accord de coopération en matière de défense, **la relation militaire franco-nigériane n'était formalisée juridiquement que par les textes suivants :**

- deux arrangements administratifs relatifs à la formation d'élèves-officiers nigériens au sein de l'école d'application des officiers de marine pendant les campagnes 2002-2003 et 2004-2005 signés respectivement le 21 octobre 2002 et le 18 octobre 2004 ;

- un mémorandum d'entente ou *Memorandum of Understanding* (MoU), signé le 22 mai 2009, concernant une mission française d'appui au profit de la marine nationale nigérienne (1^{er} août 2009 - 21 décembre 2009).

Selon les informations transmises par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères¹ (MEAE), ce MoU, toujours officiellement en vigueur, n'a qu'une portée très limitée car il ne contient aucune stipulation relative au statut du personnel. De plus, son format, réservé à des textes non-contraignants, soulève des problèmes juridiques.

Depuis 2014, la relation bilatérale a été relancée, en lien notamment avec la lutte contre le groupe terroriste islamiste Boko Haram. Un sommet a ainsi eu lieu à Paris en mai 2014 après l'enlèvement de près de trois cents lycéennes à Chibok par Boko Haram en avril 2014. Il a réuni les chefs d'Etat du Nigéria, du Bénin, du Cameroun, du Niger et du Tchad, ainsi que les représentants des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de l'Union européenne. Par la suite, les relations se sont intensifiées avec la visite officielle du Président Buhari en France en septembre 2015 et plusieurs déplacements au Nigeria d'autorités du ministère de la défense en 2015 et 2016, traduisant l'ouverture du Nigéria à une coopération de défense accrue avec la France.

Le développement de cette nouvelle relation de défense **s'inscrit également dans la logique du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, confirmé par celui de 2013**, qui définit la stabilisation de l'Afrique comme une priorité de la stratégie française de prévention. La **revue stratégique de défense et de sécurité nationale de 2017** a réaffirmé l'intérêt sécuritaire et économique direct de la France à la stabilité du continent africain.

Dans ce contexte et pour anticiper la tenue d'un haut comité défense les 27 et 28 avril 2016 à Abuja, le ministère français de la défense a élaboré en janvier 2016 un projet d'accord relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces qui a été présenté par la voie diplomatique aux autorités nigérianes à la fin du mois de février 2016. Après des discussions relativement rapides sur les stipulations relatives aux garanties contre la peine de mort, l'accord a finalement été signé à Paris, le 16 juin 2016, par les ministres de la défense des deux Etats, en marge du salon de l'armement Eurosatory.

B. LE CHAMP COUVERT PAR L'ACCORD

Cet accord est **très similaire aux accords de défense « nouvelle génération » signés depuis 2008 avec d'autres pays africains** – Cameroun, Centrafrique, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Guinée, Mali, Sénégal et Togo -. Ces accords qui remplacent des accords de partenariats anciens visent à mieux répondre aux besoins actuels des Etats d'Afrique dans un contexte qui diffère de celui qui prévalait au lendemain des indépendances. S'ils continuent de préserver les intérêts de la France, ils manifestent une

¹ Réponse du Gouvernement aux questions de la commission.

approche plus partenariale faisant une large place aux interventions multilatérales – Nations unies et Union européenne – et associent davantage les pays africains à la défense collective de l’Afrique.

L’accord conclu entre la France et le Nigéria vise à **définir le champ de la coopération bilatérale dans le domaine de la défense** ainsi qu’à donner **un cadre juridique aux activités de coopération en prévoyant un statut des forces**.

Il définit les grands principes ainsi que les domaines de la coopération qui sont essentiellement centrés sur les **actions de coopération opérationnelle** – détachement d’instruction opérationnelle ou technique – **ou structurelle** – mise à disposition de coopérants militaires techniques français et accueil d’élèves et de stagiaires étrangers dans les écoles de formation militaires françaises ou soutenues par la France–.

Il précise, **sur la base de la réciprocité, le statut des membres du personnel** français et nigériens lorsqu’ils seront amenés à participer à des activités de coopération organisées sur le territoire des deux Parties pour leur offrir **une protection juridique adaptée**. **Les forces françaises comme les forces nigérianes ne seront présentes que de manière temporaire sur le territoire de l’autre Partie**.

Il institue notamment **un partage de juridiction en cas d’infraction** qui répond aux exigences constitutionnelles et conventionnelles de la France et apporte des garanties satisfaisantes aux membres des forces françaises lorsqu’ils se trouveront sur le territoire nigérian, puisqu’il prévoit un **mécanisme de substitution automatique de la peine de mort par la peine encourue au moment des faits pour la même infraction dans la législation de la Partie d’origine**

Selon les informations transmises par le ministère de l’Europe et des affaires étrangères¹, le Nigeria n’est pas Partie au deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), visant l’abolition de la peine de mort. L’article 33 de la Constitution nigérienne garantit le droit à la vie, tout en permettant la peine de mort dans le cadre de l’exécution d’une condamnation imposée par une cour pour des infractions pénales.

Au niveau fédéral, les crimes passibles de la peine capitale au Nigéria sont le vol à main armée, le meurtre et la trahison qui constituent les trois cas où la peine de mort est obligatoire. Il faut y ajouter la conspiration en vue d’une trahison et l’instigation de l’invasion du Nigéria. Par ailleurs, l’enlèvement est passible de la peine de mort dans quelques États fédérés, tandis que le viol, l’adultère, l’inceste et la sodomie sont passibles de la peine de mort conformément à la charia dans les douze États du Nord du Nigéria qui l’appliquent conformément à la constitution.

¹ Réponses du Gouvernement aux questions de la commission et audition du 16 mars 2018.

Cet accord précise également les modalités de règlement des dommages et institue toujours **sur la base de la réciprocité un certain nombre de facilités opérationnelles** - conditions d'entrée et de séjour, exonération des droits et taxes pour l'importation et la réexportation de matériels et autres marchandises destinés à l'usage exclusif des forces.

Comme les accords de coopération en matière de défense « nouvelle génération » entre la France et ses partenaires africains, à l'exception de celui conclu avec Djibouti, cet accord ne prévoit **pas de clause d'assistance automatique en cas d'agression armée** au sens de l'article 51 de la Charte des Nations unies.

L'accord, une fois entré en vigueur, permettra la conduite d'actions de coopération militaire de plus grande envergure, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. En pratique, ces stipulations bénéficieront principalement aux forces françaises.

SECONDE PARTIE : LES STIPULATIONS

Le présent accord comporte essentiellement trois volets, le premier consacré à la coopération en matière de défense, le deuxième au statut des forces et le troisième aux facilités opérationnelles.

I. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE DÉFENSE

L'article 1^{er} est consacré aux **définitions** des termes employés dans l'accord comme « forces », « personne à charge », « membres du personnel ». Celles-ci sont conformes aux stipulations figurant habituellement dans les accords de ce type.

L'article 2 rappelle **l'objectif de la coopération de défense** entre les deux États.

L'article 3 décline les principes de la coopération instituée. Le paragraphe 1 énonce que « *les forces et les membres du personnel de la Partie d'origine respectent les lois et règlements de la Partie d'accueil et s'abstiennent de tout comportement incompatible avec les objectifs de l'accord* ».

Cet accord exclut toute clause d'assistance en prévoyant, au paragraphe 2, que les membres du personnel d'une Partie présents sur le territoire de l'autre ne peuvent être associés à des opérations de guerre ou des actions de maintien de l'ordre, ni intervenir dans ces opérations.

Ce type de stipulations est de plus en plus courant dans les SOFA conclus avec les partenaires étrangers car elles permettent d'éviter que le personnel d'échange français ne se trouve engagé dans des opérations de l'État d'accueil sans que la France n'ait officiellement donné son accord. En effet, politiquement, il pourrait ne pas être opportun que des personnels français soient engagés dans des opérations menées par le Nigéria.

Cet accord a pour objet la conduite d'activités de coopération en matière de défense, dont l'article 4 précise les domaines et les formes dans **une liste non exhaustive**. Les activités de coopération sont variées et peuvent inclure : un **dialogue stratégique** sur les questions de sécurité et de défense, une coopération dans le domaine de **la sécurité et la sûreté maritime dans le Golfe de Guinée** et le **renseignement**.

Selon les informations transmises par les services du MEAE¹, le **premier dialogue stratégique franco-nigérian s'est tenu dans le cadre du Haut Comité de Défense en avril 2016, à Abuja**. Un deuxième dialogue vient d'avoir lieu, avec plus d'un an de retard, les 29 et 30 mars 2018, à Paris.

¹ Réponse du Gouvernement aux questions de la commission et audition du 15 mars 2018.

Par ailleurs, **la France entretient une coopération active dans le domaine du renseignement avec le Nigéria.** Celle-ci s'inscrit dans la lutte contre Boko Haram et repose essentiellement sur l'échange de renseignements.

Dans cette liste non exhaustive de l'article 4 figurent **des activités de coopération militaire opérationnelle** menées au sein du ministère des armées par l'état-major des armées en vue d'aider l'Afrique à mettre sur pied son propre système de sécurité collective - détachements d'instruction opérationnelle ou technique.

Toutefois des **activités de coopération militaire structurelle** sont également mises en œuvre par la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du MEAE - actions de formation, mise à disposition de coopérants militaires et techniques français et accueil de membres du personnel nigérian dans des écoles militaires françaises. En 2018, il est prévu d'accueillir deux stagiaires au Centre d'instruction au français de Rochefort (CIFR) pour le stage de professeur de français « défense ». En outre, deux hauts responsables de défense seront invités au Forum de l'IHEDN sur le continent africain (FICA) et il y aura une place pour un stagiaire à l'Ecole de guerre.

Une **coopération dans le domaine de l'armement est également prévue**, avec notamment l'acquisition de systèmes d'armes et d'équipements ainsi que leur maintien en condition opérationnelle. La coopération en matière d'armement est pour l'instant marginale mais elle est appelée à se développer, ce qui pourrait offrir des débouchés aux entreprises françaises dans les domaines de l'armement et de l'équipement des forces de sécurité. Selon les services du MEAE¹, **les marchés d'exportation de défense au Nigéria sont potentiellement importants** du fait de forces armées très actives et d'un PIB qui représente plus de 75 % de celui de toute la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEAO). En décembre 2017, le président Buhari a décidé de consacrer 1 Md USD supplémentaire à la lutte contre Boko Haram.

Les principaux prospects évoqués actuellement concernent l'imagerie et les transmissions interarmées, les capacités navales, les hélicoptères et les pièces détachées pour l'armée de l'air.

Les modalités de mise en œuvre de l'accord peuvent être définies par voie **d'accords ou d'arrangements.**

L'article 5 désigne les **autorités compétentes** des deux Parties pour **mettre en œuvre l'accord**, en l'occurrence les ministres de la défense des deux États.

L'article 6 porte sur **les facilités et le soutien logistique** que les deux États s'engagent à fournir aux forces de l'autre État présentes sur leur

¹ Réponse du Gouvernement aux questions de la commission et audition du 15 mars 2018.

territoire dans le cadre des activités de coopération organisées en application de l'accord. Les conditions d'utilisation des installations et infrastructures font l'objet d'accords ou d'arrangements techniques spécifiques.

L'accord prévoit, à l'article 7, **une structure de pilotage de cette coopération bilatérale, le haut comité de défense**, chargé de définir la conception générale de la coopération bilatérale dans le domaine de la défense ainsi que d'organiser et de coordonner cette coopération. Coprésidé par un représentant de haut niveau du ministère de la défense de chacune des Parties, il se réunit annuellement et en tant que de besoin alternativement en France et au Nigéria. Il dresse notamment le bilan de la coopération de l'année écoulée et détermine le plan de coopération bilatéral pour l'année suivante.

II. LE STATUT DES PERSONNELS DES FORCES EN VISITE

1. Les conditions d'entrée et de séjour

L'article 8 précise **les conditions d'entrée des membres de la force en visite**, des membres du personnel ainsi que des personnes à charge pour l'accomplissement des activités de coopération en matière de défense. Il leur octroie également une franchise à l'importation de leurs effets et mobiliers personnels à l'occasion de leur première arrivée en vue de leur prise de fonction, pour la durée de leur séjour et dans les limites compatibles avec un usage familial.

La Partie d'origine doit communiquer, à l'avance, l'identité des personnes entrant sur le territoire de l'État d'accueil ainsi que la cessation des fonctions et la date de départ. Les documents nécessaires à leur entrée sont précisés, passeport en cours de validité et éventuellement un visa et un titre de séjour.

Pendant leur séjour sur le territoire de l'Etat d'accueil, l'article 14 prévoit le **maintien de la domiciliation fiscale des personnels de la Partie d'origine dans la Partie d'origine** qui leur verse les soldes et autres traitements, pour l'application des impôts sur le revenu ainsi que des droits de succession et donation.

2. Port de l'uniforme, port d'arme et permis de conduire

Aux termes de l'article 9, les membres de la Partie d'origine sont autorisés à porter l'uniforme et les insignes militaires conformément à la réglementation en vigueur.

En matière de déplacements, **la validité des permis de conduire délivrés par l'Etat d'origine est classiquement reconnue pour** la conduite de véhicules et engins militaires à l'article 10.

Comme il est d'usage dans ce type d'accord, l'article 11 **autorise, pour les besoins du service, la possession et le port d'arme des membres de l'Etat d'origine conformément aux lois et règlements de la Partie d'accueil.** Il autorise également leur utilisation conformément aux lois et règlements de la Partie d'accueil, sauf si ces dernières acceptent l'application des règles en vigueur dans la Partie d'origine.

3. Soins médicaux et décès

L'article 12 exempte les membres du personnel de la Partie d'origine de cotisations sociales dans la Partie d'accueil et prévoit qu'en cas d'urgence, ils ont **accès aux services de santé des armées** de cet État pour des soins médicaux et dentaires y compris l'hospitalisation. Les actes médicaux pratiqués y compris les évacuations d'urgence sont alors gratuits.

Selon l'article 13, les **formalités à suivre en cas de décès** d'un membre du personnel de la Partie d'origine ou d'une personne à charge sur le territoire de l'État d'accueil obéissent à la législation en vigueur dans l'Etat d'accueil : **déclaration du décès, autopsie, prise en charge du corps du défunt, retour du corps.**

4. La priorité juridictionnelle

L'article 15 porte sur les règles de compétence juridictionnelle et les garanties procédurales applicables en cas d'infraction commise par les membres du personnel ou les personnes à leur charge. Il pose le **principe de la compétence juridictionnelle de la Partie d'accueil** mais l'assortit de **cas où la Partie d'origine exerce par priorité son droit de juridiction.**

Ainsi, **les autorités compétentes de la Partie d'origine exercent par priorité leur compétence juridictionnelle,** en cas d'infraction d'un membre du personnel résultant de **tout acte ou négligence accompli dans l'exercice de ses « fonctions officielles »** ou en cas d'infraction **portant uniquement atteinte à la sécurité de la Partie d'origine, à la personne ou aux biens d'un autre membre du personnel de la Partie d'origine** ou encore aux **biens de la Partie d'origine.**

Les « fonctions officielles » couvrent les activités en service y compris les trajets liés à la mise en œuvre des activités de coopération prévues par l'accord et excluent les activités dépourvues de tout lien avec le service.

Toutefois, si la priorité de juridiction revenait au Nigéria, les autorités françaises pourraient cependant saisir les autorités nigérianes

d'une **demande de renonciation à ce droit** et ces dernières devraient alors examiner cette demande avec bienveillance.

Par ailleurs, les autorités des Parties se prêtent mutuellement assistance pour procéder aux arrestations et pour la conduite des enquêtes. Elles s'informent mutuellement et s'engagent à examiner avec bienveillance les demandes de l'autre Partie visant à obtenir la garde de la personne concernée ou visant à ce que la personne purge sa peine dans un établissement pénitentiaire de la Partie d'origine.

L'article précité énumère **une série de garanties procédurales** en référence à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 sur le **droit à un procès équitable** : droit à être jugé dans un délai raisonnable, droit à être représenté ou assisté par un avocat, bénéfice d'un interprète etc. La constitution fédérale du Nigéria de 1999 contient un chapitre IV énonçant les principes du droit au procès équitable.

Selon la **règle « non bis in idem »**, la personne jugée ne peut pas l'être une nouvelle fois pour la même infraction par les autorités de l'autre Partie.

5. Une protection satisfaisante en cas d'infractions punies de la peine de mort

L'article 15 offre un certain nombre de garanties lorsque les poursuites sont exercées devant les juridictions de l'Etat d'accueil, ce qui est d'autant plus important que la peine de mort n'a pas été abolie au Nigéria (Cf *supra*).

Le paragraphe 12 prévoit que si les infractions commises sont punies de la peine de mort ou de traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales par la Partie qui exerce sa juridiction, l'autre Partie subordonne la remise de l'intéressé à l'assurance que la peine encourue sera remplacée par la peine encourue au moment des faits pour la même infraction dans la législation de la Partie d'origine. Cette stipulation a pour objet d'éviter que des membres du personnel français ou des membres du personnel nigérian que la Partie française pourrait devoir remettre aux autorités nigérianes soient exposés, devant les juridictions nigérianes, à la peine de mort, mais aussi à la torture, à des peines ou des traitements inhumains ou dégradants.

En outre, **le paragraphe 13 stipule, indépendamment de toute procédure de remise**, que les Parties s'engagent, à ce que, dans les cas où la peine de mort ou des peines contraires aux engagements internationaux de l'une ou l'autre Partie seraient prévues par la loi, *« la peine encourue par un membre du personnel et une personne à charge soit remplacée par la peine encourue*

au moment des faits pour la même infraction dans la législation de la Partie d'origine ».

Ce mécanisme de substitution de peine s'inspire d'une stipulation de la convention d'extradition franco-marocaine du 18 avril 2008¹. Cette disposition remplace le système classiquement présent dans les accords de statut de forces des « assurances » concernant la non-exécution de la peine capitale au cas où elle serait prononcée.

Dans le cas de l'accord conclu avec le Nigéria, en cas de priorité de juridiction du juge nigérian et dans les cas d'application des paragraphes 12 (remise par les autorités françaises) et 13 (absence de remise par les autorités françaises), il appartiendra au juge nigérian d'assurer, sur le fondement de l'accord, aux autorités lui remettant le membre du personnel ou la personne à charge qu'en cas de condamnation, la peine encourue pour les mêmes faits en droit français sera appliquée ou en l'absence de remise, d'appliquer la peine encourue pour les mêmes faits en droit français.

Ainsi, bien que légèrement différente de la rédaction classique des clauses de partage de juridiction qui prévoient généralement, plutôt qu'une peine de substitution, un engagement des Parties à ce que, lorsqu'elles exercent leur compétence de juridiction, la peine de mort ne soit ni requise ni prononcée ou à ce que, si elle devait être prononcée, elle ne soit pas exécutée, **la rédaction de l'article 15 offre toutes les garanties requises au plan constitutionnel et conventionnel.**

6. Le règlement des dommages

L'article 16 précise les **modalités du règlement des dommages causés par les Parties ou les membres de leur personnel**. Il pose pour **principe la renonciation à l'indemnisation** des dommages causés aux personnes ou aux biens de l'autre Partie, sauf en cas de faute lourde ou de faute intentionnelle (à définir d'un commun accord par les Parties).

La prise en charge par les Parties des indemnités versées pour la réparation des dommages causés aux tiers fait l'objet de règles spécifiques : ainsi lorsque le dommage est imputable aux deux Parties, le montant des indemnités est réparti à parts égales entre les Parties.

III. LES FACILITÉS OPÉRATIONNELLES DES FORCES EN VISITE

L'article 17 précise le champ d'application de l'accord, s'agissant des activités organisées dans le cadre de la coopération de défense. Elles sont soumises au consentement de la Partie d'accueil qui doit apporter son

¹ Cf. Décret n°2011-961 du 16 août 2011 portant publication de la convention d'extradition entre la France et le Maroc, signé à Rabat le 18 avril 2008 (JORF du 18 août 2011).

concours aux forces de la Partie d'origine dans toutes les **démarches administratives et techniques** nécessaires.

L'article 18 vise à permettre des exercices en commun et traite des **autorisations accordées pour entrer sur le territoire de la Partie d'accueil**, y compris dans son espace aérien et dans ses eaux territoriales.

Aux termes de l'article 21, **l'échange de membres du personnel** entre les forces est déclaré possible, sous réserve de l'autorisation conjointe des autorités militaires compétentes.

L'article 19 précise le **régime fiscal et douanier applicable en matière d'importation de matériels et approvisionnements** destinés à l'usage exclusif des forces.

Les forces de l'État d'origine sont ainsi autorisées à **importer, sous le régime de l'admission temporaire, en exonération totale de droits et taxes pour la durée de leur séjour, le matériel** à leur usage exclusif **nécessaire** à la mise en œuvre des activités dans le cadre du présent accord. Ces matériels pourront par la suite être réexportés en franchise de droits et taxes.

L'article 20 prévoit les modalités de stockage des matériels de la Partie d'origine. La Partie d'accueil fournit les facilités de stockage et les locaux mis à disposition sont gardés par la Partie d'accueil. En dehors des locaux, la sécurité du matériel est assurée par la Partie d'accueil en coordination avec la Partie d'origine.

Comme habituellement dans ce type d'accord, **la force en visite peut, aux termes de l'article 22, installer et faire fonctionner ses propres systèmes de communications temporaires avec l'autorisation de la Partie d'accueil**. La procédure d'attribution, de changement, de retrait ou de restitution des fréquences radio est fixée par un accord mutuel entre les autorités compétentes des Parties.

Enfin l'article 23 prévoit que les Parties conviennent de la nécessité de conclure un accord afin de régir l'échange d'informations classifiées entre elles.

IV. LES DISPOSITIONS FINALES

L'article 24 prévoit que **les différends** entre les Parties sont réglés par voie de consultation ou de négociation.

La possibilité d'amender l'accord est prévue à l'article 25.

L'article 26 prévoit que **l'accord entrera en vigueur le 30^e jour suivant la réception de la dernière notification**.

Enfin, selon l'article 27, l'accord est conclu pour une **durée de cinq ans, renouvelable par tacite reconduction pour des périodes successives de**

cinq ans. Il peut être dénoncé par les Parties par la voie diplomatique, au moins six mois avant la date d'échéance.

Aux termes de l'article 28, la **dénonciation** prend effet six mois après la réception de la notification.

CONCLUSION

Après un examen attentif des stipulations de cet accord, **la commission a adopté ce projet de loi** autorisant l'approbation de l'accord franco-nigérian relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces.

Cet accord a le mérite de donner un cadre juridique à notre coopération bilatérale en matière de défense et les stipulations relatives au statut des personnels offre à ceux-ci une vraie sécurité juridique.

La coopération en matière de défense pourrait notamment permettre de soutenir la réforme de l'armée entreprise par le Président Buhari en 2015 et de parvenir à stabiliser des régions confrontées à des problèmes sécuritaires par des forces armées mieux formées. Par ailleurs, la coopération dans le domaine de la sécurité maritime dans le golfe de Guinée devrait avoir des conséquences économiques positives, notamment sur le transit international des marchandises, ainsi que sur l'environnement.

Cette coopération avec le Nigéria devrait permettre à la France d'étendre son influence en Afrique de l'Ouest et il n'est pas exclu que les entreprises françaises du secteur de l'armement puissent y trouver des débouchés.

Enfin, la procédure interne nigériane nécessaire à l'entrée en vigueur de cet accord est en cours mais n'est pas parvenue à son terme.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 11 avril 2018, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de Mme Hélène Conway-Mouret sur le projet de loi n° 468 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale du Nigéria relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces.

Après l'exposé de la rapporteure, un court débat s'est engagé.

Mme Christine Prunaud. – Je souhaiterais avoir une précision sur la signification de la clause de substitution évoquée dans la mesure où le Nigéria n'a pas aboli la peine de mort.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Cette clause de substitution automatique de peine signifie que si la peine de mort était encourue par un de nos ressortissants, la peine de mort serait automatiquement remplacée par la peine prévue pour les mêmes faits par la législation française.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

- *Mission des accords et traités :*
Mme Carine VIALLON, rédactrice ;

- *Sous-direction d'Afrique occidentale :*
Mme Victoire LEFEBVRE, rédactrice Nigéria ;

- *Direction de la coopération de sécurité et de défense :*
M. Vincent DE CRAYENCOUR, chargé de mission.

Ministère des Armées

- *Direction des affaires juridiques/Sous-direction du droit international et du droit européen :*
- M. David HELM, chef du bureau du droit international public général ;
- Lieutenant-Colonel Valéry BLASCO-MARIN.