

N° 175

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 décembre 2009

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 du Royaume du Bahreïn relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure et de défense civile,

Par M. Jean BESSON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 312 (2008-2009) et 176 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN ROYAUME CARACTÉRISÉ PAR SES AVANCÉES POLITIQUES	6
A. UN PAYS OUVERT ET PROSPÈRE.....	6
B. LE MAINTIEN DE L'ORDRE DOIT ÊTRE ADAPTÉ À L'EXPRESSION DÉMOCRATIQUE.....	7
II. UN ACCORD CONCLU À LA DEMANDE DE BAHREÏN	8
A. L'HISTORIQUE DE L'ACCORD.....	8
B. SON CONTENU	8
EXAMEN EN COMMISSION	11
ANNEXE I - ÉTUDE D'IMPACT	12
ANNEXE II – LISTE DES ACCORDS SIGNÉS PAR LE BAHREÏN EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	13
ANNEXE III – PRÉSENTATION DU BAHREÏN	16

Mesdames,
Messieurs,

La France s'efforce de développer une coopération multiforme en matière de sécurité intérieure avec de nombreux pays. Les accords les plus récemment conclus l'ont été avec la Serbie, le 17 novembre 2009 et avec la Géorgie, le 26 novembre 2009.

Pour harmoniser et renforcer la cohérence de cette coopération, ces accords sont rédigés selon un modèle unifié dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée transnationale. Ils se substituent alors aux accords de coopération policière antérieurs, lorsqu'ils existent.

Le projet d'accord franco-bahreïni relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure et de défense civile, signé le 30 novembre 2007 à Paris, s'inscrit dans ce cadre.

Il s'agit du premier document instaurant ce type de coopération entre les deux pays.

I. UN ROYAUME CARACTÉRISÉ PAR SES AVANCÉES POLITIQUES

A. UN PAYS OUVERT ET PROSPÈRE

Indépendant depuis 1971, date de la fin du protectorat britannique, l'émirat du Bahreïn, devenu royaume en 2002, est sous l'autorité, depuis 1999, du roi Hamad bin Issa al Khalifa, issu d'une lignée sunnite. C'est le seul Etat peuplé majoritairement de chiites dans la péninsule arabique, puisqu'ils constituent les trois quarts de la population totale, évaluée à 1,05 million d'habitants, dont seuls 530 000 sont des nationaux.

Etendu sur 711 km², le pays est caractérisé par des indicateurs positifs : l'indice de développement humain établi par l'ONU en 2005 (dernière année disponible) le situait au 41^e rang des 177 pays classés, entre le Chili (40^e) et la Slovaquie (42^e). Seuls le Koweït (33^e) et les Emirats arabes unis (39^e) sont placés devant Bahreïn, parmi les Etats de la région. Bahreïn est marqué par une croissance démographique maîtrisée (1,39 % en 2007), une espérance de vie élevée (74,7 ans en 2007), et un fort taux d'alphabétisation de 89 %.

Sur le plan politique, il faut relever que **le roi Hamad a, depuis son accession au pouvoir, lancé un processus d'ouverture et de réforme des institutions** : libération des prisonniers politiques, abolition des lois de sûreté de l'Etat, instauration d'un Parlement bicaméral, organisation d'élections municipales et législatives. Le roi fait également figure de pionnier dans la région du Golfe persique en matière de droit des femmes : octroi du droit de vote aux femmes en 2001, nomination d'une puis deux femmes au gouvernement en 2004, élection d'une femme au Parlement lors des élections de novembre 2006.

Un « dialogue national » a été lancé avec l'ensemble des mouvements politiques du pays, y compris ceux qui avaient décidé de rester à l'écart du jeu politique en boycottant les élections de 2002, c'est-à-dire les deux associations politiques chiites, dont la plus importante est Al-Wifaq et les deux associations politiques nationalistes arabes. **Ces associations politiques chiites et libérales ont décidé de participer aux élections législatives de novembre 2006.** L'opposition chiite et le gouvernement prônent l'apaisement et le consensus. Les autorités royales mettent en avant leur attachement au respect des droits de l'homme en favorisant, notamment, la liberté d'expression et de réunion.

Face à la **montée du confessionnalisme**, qui affecte de plus en plus la vie sociale et politique du pays, le roi Hamad prêche la réconciliation et le rejet de tout sectarisme. A l'occasion d'une rencontre entre responsables religieux sunnites et chiites, organisée le 29 juillet 2008, le roi a annoncé son intention de créer un observatoire national, composé de personnalités des deux courants de l'islam, chargé de « moraliser le discours religieux ». Cette

initiative, saluée par l'opposition chiite, fait suite à la **création d'une commission gouvernementale chargée de lutter contre le confessionnalisme.**

B. LE MAINTIEN DE L'ORDRE DOIT ÊTRE ADAPTÉ À L'EXPRESSION DÉMOCRATIQUE

La police bahreïnienne, formée sur le modèle britannique, est disciplinée et bien équipée. Ses effectifs peuvent être estimés à 6000 hommes et femmes, pour une population d'environ 1 000 000 habitants soit un ratio d'environ 1 policier pour 166 habitants. Le périmètre d'intervention de la police de Bahreïn est différent et plus large qu'en France. En effet, aux missions traditionnellement assumées par la police française s'ajoutent celles imparties dans notre pays à l'administration pénitentiaire, à la sécurité civile, au SAMU, à différents services des préfectures (étrangers, passeports et cartes nationales d'identité, cartes grises), ainsi que l'apprentissage de la conduite et les contrôles techniques des véhicules.

La police bahreïnienne dispose d'un bon niveau de professionnalisme mais manque d'expérience en raison du faible taux de délinquance, découlant de l'extrême sévérité de la justice. Le récent développement des libertés publiques entraîne ainsi une multiplication des manifestations sur la voie publique, dont certaines ont dégénéré en affrontements. Les policiers sont régulièrement pris à parti dans certaines zones du pays.

Le Ministre de l'Intérieur du Royaume a donc fixé comme objectif à sa police d'adapter ses techniques d'intervention à la nouvelle donne démocratique afin de concilier, comme dans les pays européens, la liberté d'expression et le maintien de l'ordre.

Les unités anti-émeute ont bénéficié de la coopération privilégiée établie depuis quatre ans avec la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité françaises, ce qui a permis de renforcer la professionnalisation de ces unités, et de démocratiser la gestion des foules, dans un pays où il n'est pas rare que les manifestations dégénèrent.

Deux **menaces** de nature très différentes affectent particulièrement le Bahreïn:

- **le terrorisme** : la menace est interne, car liée aux dissensions entre chiites majoritaires et sunnites minoritaires au pouvoir, et externe.

- **l'insécurité routière**, due à l'arrivée soudaine de véhicules puissants et à de fortes lacunes réglementaires.

II. UN ACCORD CONCLU À LA DEMANDE DE BAHREÏN

A. L'HISTORIQUE DE L'ACCORD

Il n'existe pour l'instant aucun accord entre la France et le Royaume de Bahreïn en matière de sécurité intérieure.

Les premiers souhaits de coopération policière avec la France ont été exprimés par le ministre de l'intérieur bahreïmien dès 2004 à notre ambassadeur à Manama. C'est dans le domaine du **maintien de l'ordre** que s'est concentré la coopération technique entre 2005 et 2008, afin d'appuyer le royaume dans son processus de démocratisation.

Lors d'une visite officielle début 2006 en France, le ministre de l'intérieur du Royaume confirmait alors son désir de développer un partenariat privilégié avec la France. Dans une note verbale du 18 février 2006, il exprimait le souhait de consacrer le partenariat initié au travers de la coopération technique et de lui donner un cadre précis, sous la forme d'un protocole d'accord.

Une proposition française d'accord de sécurité intérieure a officiellement été remise aux autorités bahreïniennes au printemps 2007, sur la base de l'accord-type simplifié.

Le ministre de l'intérieur du Bahreïn, dans un courrier du 24 mai 2007, renvoyait une version de l'accord portant quelques modifications. Il indiquait souhaiter signer cet accord bilatéral à l'occasion d'une prochaine visite officielle en France.

Cette signature est intervenue à Paris le 30 novembre 2007.

B. SON CONTENU

Le texte englobe tous les contentieux relatifs à la criminalité organisée.

Il répond à la fois à des préoccupations communes aux deux Etats, comme la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée et à des préoccupations plus spécifiques à Bahreïn, comme l'insécurité routière et la sécurité civile.

Si l'accord est prioritairement axé sur la coopération technique, il n'exclut pas une coopération opérationnelle, qui doit s'effectuer dans le strict respect des législations nationales.

Du fait de sa position géostratégique, son ouverture intérieure vers la démocratisation de sa vie politique et la diversité de ses composantes sociologiques qui en font un pays pionnier dans la région, une coopération accrue dans le domaine de la sécurité intérieure avec ce pays participera à la stratégie française de stabilisation au Moyen-Orient.

Le Royaume de Bahreïn n'a pas engagé de processus de ratification comparable à celui engagé en France, faute de nécessité légale. Cela a été signifié à notre poste à Manama par note verbale. Le Royaume fera entrer cet Accord en vigueur dès que les conditions requises par la France seront remplies.

L'article premier fixe les domaines de coopération.

Les articles 2 et 5 disposent que les missions de coopération seront assurées par les organismes désignés par chacun des deux Etats.

L'article 3 définit les formes que revêtira cette coopération, et **l'article 4** précise les modalités d'échange d'informations en matière criminelle, dans le respect des législations nationales, et **l'article 6** prévoit, sur ce point, une clause de sauvegarde. **L'article 7** garantit la confidentialité des informations échangées, et **les articles 8 à 10** précisent les modalités d'entrée en vigueur, et d'amendement du texte.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du jeudi 17 décembre 2009, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Didier Boulaud a souhaité obtenir des précisions sur l'importance de la population et de l'étendue de Barheïn.

En réponse, M. Jean Besson, rapporteur, a précisé que la population était d'environ un million d'habitants, composée de seulement 50 % de nationaux, et que le royaume s'étendait sur 711 km².

Puis suivant les conclusions du rapporteur la commission a adopté le projet de loi et accepté qu'il fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifiée en séance publique.

ANNEXE I - ÉTUDE D'IMPACT

Cet accord, dont l'objectif est d'améliorer la coopération en matière de sécurité intérieure avec le Royaume du Bahreïn, constitue l'une des réponses en vue de lutter plus efficacement, sur un plan bilatéral, contre le terrorisme, la criminalité organisée et ses répercussions.

L'accord s'inscrit dans une démarche régionale qui vise à conclure avec un nombre croissant de pays du Moyen-Orient des accords bilatéraux similaires, afin de mieux lutter contre la criminalité internationale et maximiser les retours en sécurité intérieure.

Une fois introduit dans le droit interne, il ne nécessitera pas d'autre acte juridique.

ANNEXE II – LISTE DES ACCORDS SIGNÉS PAR LE BAHREÏN EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

A) Accords bilatéraux

1-Décret de la loi No 15 de 1982 pour approbation de l'accord de coopération sécuritaire signé entre le gouvernement du Royaume de Bahreïn et le gouvernement de l'Arabie Saoudite

2-Décret de la loi No 2 de 1998 de ratification de l'accord du transport des condamnés à des peines les privant de la liberté entre le gouvernement de l'Etat du Bahreïn et le gouvernement de l'Egypte arabe.

3-Loi No 10 de 2005 de ratification de l'accord de l'extradition entre le gouvernement du Royaume de Bahreïn et le gouvernement de la République de l'Inde.

4-Loi No 5 de 2008 de ratification de l'accord de coopération dans le domaine de sécurité entre le gouvernement du Royaume de Bahreïn et le gouvernement de l'Etat du Qatar.

5-Décret No 18 de 2008 de ratification de l'accord de coopération de sécurité entre le gouvernement du Royaume de Bahreïn et la République de la Turquie.

6-Accord de coopération de sécurité entre le Royaume du Bahreïn et la République islamique l'Iran.

7-Accord de coopération de sécurité entre le gouvernement du Royaume de Bahreïn et la République de Yémen

8-Protocole de coopération et de coordination entre le ministère de l'intérieur au Royaume de Bahreïn et la République de la Syrie dans le domaine de sécurité.

9-Protocole de coopération et de coordination entre le ministère de l'intérieur au Royaume de Bahreïn et le Royaume de la Jordanie Hachémite dans le domaine de sécurité.

10- Protocole d'accord entre le gouvernement de Royaume Uni britannique et l'Irlande de sud et le ministère de l'intérieur au Royaume de Bahreïn.

11- Protocole d'accord de coopération et de coordination de sécurité entre le ministère de l'intérieur au Royaume de Bahreïn et la République de l'Egypte arabe.

12- Protocole d'accord entre les Etats Unis d'Amérique et le Royaume de Bahreïn en matière de coopération dans le domaine de sécurité intérieure.

13- Accord entre le gouvernement du Royaume de Bahreïn et le gouvernement de la République de France en matière de coopération dans les domaines de sécurité intérieure.

14- Protocole d'accord entre le gouvernement du Royaume de Bahreïn et l'Etat de Koweït concernant la coopération et la coordination de sécuritaire.

15- Protocole d'accord entre le gouvernement du Royaume de Bahreïn et le gouvernement de la République islamique l'Iran concernant la coopération dans le domaine de la lutte contre le trafic illicite des médicaments stupéfiants, les psychotropes et les produits composés.

16- Accord de coopération de sécurité entre le ministère de l'intérieur du Royaume de Bahreïn et la Fédération de Russie.

17- Protocole de coopération et de coordination entre le ministère de l'intérieur du Royaume de Bahreïn et le ministère de l'intérieur fédéral de la République de l'Allemagne fédérale dans le domaine de sécurité.

B) Les accords multilatéraux :

1-Décret princier No 21 de 1973 pour approbation de l'adhésion à l'accord de l'extradition des criminels entre les Etats de l'Université Arabe.

2-Décret de la loi No 17 de 1989 concernant la ratification de l'accord des Etats Unis pour la lutte contre le trafic illicite des stupéfiants et des psychotropes de l'an 1988.

3-Décret de la loi No 14 de 1989 pour approbation de l'adhésion de l'Etat de Bahreïn à l'accord unique des stupéfiants de l'an 1961.

4-Décret de la loi No 12 de 1991 relatif à l'approbation de l'accord d'échange d'aide dans la lutte contre le trafic des stupéfiants.

5-Décret de la loi No 9 de 1995 de ratification de l'accord arabe pour la lutte contre le trafic illicite des stupéfiants et des psychotropes.

6-Décret de la loi 8 de 1995 de ratification de l'accord de sécurité entre les Etats du Conseil de coopération des Pays du Golfe arabe.

7-Décret de la loi No 15 de 1998 de ratification de l'accord arabe pour la lutte contre le terrorisme.

8-Loi No 4 de 2004 pour l'approbation de l'adhésion du Royaume de Bahreïn à l'accord des Etats Unis pour la lutte contre le crime organisé

9-Loi No 9 de 2004 pour l'approbation de l'adhésion du Royaume de Bahreïn à l'accord pour la répression des attaques terroristes par explosifs.

10- Loi No 8 de 2004 de ratification à l'adhésion du Royaume de Bahreïn à l'accord international pour la répression de financement du terrorisme.

ANNEXE III – PRÉSENTATION DU BAHREÏN

(Source : ministère des affaires étrangères et européennes)

Données géographiques

Nom officiel : Royaume de Bahreïn

Superficie : 711 km²

Population (2007) : 1 046 814 (dont 529 446 nationaux)

Capitale : Manama

Autre ville principale : Muharraq

Langue officielle : arabe

Monnaie : dinar bahreïnien

Fête nationale : 16 décembre

Données démographiques

Croissance démographique : 1,39 % (2007) Espérance de vie : 74,7 ans (2007) Taux d'alphabétisation : 89 % Religion principale : islam religion d'Etat (70 % des nationaux et 55 % des résidents sont chiites ; la famille royale est sunnite)

Indice de développement humain : 0,866 ; 41e rang (classement ONU 2005)

Densité : 1478 habitants au km²

Répartition : 90% urbaine, 10% rurale

Données économiques

PIB : 19,8 milliards de dollars (2007)

PIB par habitant : 20 650 dollars (2007)

Taux de croissance : 6,8 % (2007)

Taux de chômage : 15 % (estimation)

Taux d'inflation : 5 % (2007)

Solde budgétaire : 4,6 % du PIB (2006)

Solde commercial : 2,4 Mds \$, soit 15 % du PIB (2007)

Principaux clients (2007) : Arabie Saoudite (25%), Etats-Unis (14%), Emirats arabes unis (7%), Inde (5%), Qatar (4,4%), Pays-bas (4,1%), Koweït (3%).

Principaux fournisseurs (2007) : Australie (12,9%), Japon (10,8%), Arabie Saoudite (10%), Chine (8,5%), Etats-Unis (6,8%), Les Emirats arabes unis (6%), Allemagne (5,7%), Royaume-Uni (5,2%), Inde (3,5%), Italie (3,5%)- (la France est en 11ème position avec une part de marché de 3%).

Part des principaux secteurs d'activités dans le PIB (2007) :

agriculture : 0,7 %

pétrole et gaz : 30 %

industrie : 12 %

services : 56 %

Exportations française vers Bahreïn : 131 millions d'euros en 2007 (+ 19,3 %)

Importations françaises depuis Bahreïn : 193,8 millions d'euros en 2007 (+ 90%)

Consulat de France : section consulaire de l'ambassade (Manama)

Communauté française à Bahreïn : 603 personnes inscrites (2008)