

N° 34

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 octobre 2019

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation du
protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de
la République de Djibouti relatif aux compétences de la prévôté sur le territoire de la
République de Djibouti,*

Par M. Gilbert-Luc DEVINAZ,

Sénateur

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1154, 1665 et T.A. 309

Sénat : 648 (2018-2019) et 35 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
EXAMEN EN COMMISSION.....	7
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	13

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

À la suite de l'Assemblée nationale, qui l'a adopté sans modification le 8 juillet 2019 en première lecture, le Sénat est saisi du projet de loi n° 648 (2018-2019) autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti relatif aux compétences de la prévôté sur le territoire de la République de Djibouti.

Votre rapporteur a présenté ses conclusions sur ce texte à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 9 octobre 2019, sous la présidence de M. Christian Cambon, président. À l'issue de cette réunion, la commission, suivant la proposition de votre rapporteur, a adopté, sans modification, le projet de loi précité.

Conformément aux orientations du rapport d'information « *Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités* »¹ adopté le 18 décembre 2014 par la commission, celle-ci a autorisé la publication du présent rapport sous forme synthétique : le compte-rendu de l'examen en commission qu'on pourra lire ci-après en tient lieu.

¹ Rapport d'information n° 204 (2014-2015).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 octobre 2019, 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 M. Gilbert-Luc Devinaz sur le projet de loi n° 648 (2018-2019) autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti relatif aux compétences de la prévôté sur le territoire de la République de Djibouti.

M. Gilbert-Luc Devinaz, rapporteur. – Monsieur le Président, Mes chers collègues.

Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation du Protocole entre la France et Djibouti relatif aux compétences de la prévôté sur le territoire de la République de Djibouti. C'est le seul protocole de ce genre signé par la France.

À titre liminaire, rappelons ce qu'est la prévôté : il s'agit d'un service de la gendarmerie, institué auprès des forces armées françaises hors du territoire national, à la demande du ministère des armées – ici, à Djibouti –, pour l'exercice, sous la direction des magistrats des formations spécialisées du tribunal de grande instance de Paris, d'une mission de police judiciaire militaire – constatation des infractions commises par ou contre les forces armées, rassemblement des preuves et recherche des auteurs –. La prévôté exerce également une mission de police générale militaire pour assurer le bon ordre et la sécurité des forces. Elle apporte un appui à la force pour sécuriser des événements majeurs des forces françaises. Elle participe à la mission de renseignement pour préserver la sécurité des militaires et des emprises françaises.

Actuellement 33 prévôts sont déployés par la France à l'étranger dans des détachements permanents – outre Djibouti, il y en a, par exemple, aux Emirats arabes unis, au Gabon, au Sénégal, en Côte d'Ivoire et en Allemagne – et 28 dans des théâtres d'opérations extérieures pour des missions de 4 mois – par exemple au Sahel, en Centre-Afrique et en Jordanie. Depuis l'indépendance de Djibouti en 1977, un officier et six gradés de gendarmerie y sont affectés pour des missions de trois ans. En 2018, la brigade a constaté 46 crimes et délits, dont 26 atteintes aux biens et 12 atteintes aux personnes. En 2017, 46 accidents de la circulation ont été constatés et 69 procédures de renseignement judiciaire établies. Globalement, le nombre d'enquêtes décroît en raison de la réduction des effectifs français en mission de longue durée et des campagnes de sensibilisation.

S'agissant du contexte géopolitique, je ne reviendrai pas sur notre rapport sur Djibouti présenté l'année dernière, si ce n'est pour rappeler que la France entretient une relation ancienne et privilégiée avec Djibouti, dont le

Français reste une des langues officielles. Sa situation au carrefour de l’Ethiopie, de la Somalie et de l’Erythrée en fait la porte d’entrée de l’Afrique de l’Est et un point de contrôle idéal du détroit stratégique de Bab-el-Mandeb par lequel transite la quasi-totalité du trafic commercial entre l’Asie et l’Europe. Les forces françaises basées à Djibouti (FFDJ) depuis 1977 représentent la première base de pré-positionnement de l’armée française avec 1 450 hommes répartis, pour moitié, entre missions pluriannuelles de longue durée et missions de courte durée de 4 mois. Compte tenu de l’intérêt géostratégique de Djibouti, il y a également une base militaire américaine, une base chinoise ainsi qu’une base japonaise. Portant son projet des routes de la soie, la Chine a largement financé les infrastructures portuaires et ferroviaires de Djibouti dont le remboursement des prêts s’annonce compliqué en dépit d’un moratoire obtenu jusqu’à 2020. La Chine est le principal créancier de Djibouti.

S’agissant du contexte juridique : ce protocole de 2017 actualise le protocole de 1980 sur les compétences de la prévôté à Djibouti, en conformité avec le nouveau traité bilatéral de coopération en matière de défense, signé en 2011 et en vigueur depuis 2014, en particulier son article 16, qui donne à la France la priorité de juridiction pour connaître de toutes les infractions résultant de tout acte d’un membre du personnel français commis en service ou à l’occasion du service, des infractions portant atteinte exclusivement à la sécurité ou aux biens de l’Etat français ou aux biens ou à la personne d’un membre des forces armées françaises ainsi que des infractions commises par les membres des forces françaises au sein des installations mises à disposition des autorités françaises. Par accord tacite entre les Parties, le mécanisme d’abrogation de tous les accords antérieurs n’a pas été appliqué au Protocole de 1980 mais a accéléré sa révision.

Ce protocole précise la répartition des compétences entre la prévôté et la police ou la gendarmerie djiboutienne pour la poursuite des infractions rendant leurs auteurs justiciables des juridictions françaises : la prévôté a la charge d’assurer la mission de police judiciaire avec le concours des autorités djiboutiennes, sauf à agir seule lorsque l’infraction a été commise par un militaire français ou l’un de ses ayants droit dans le périmètre des installations françaises. Le protocole distingue les cas du crime ou du délit flagrant selon qu’il est commis dans les installations françaises par un auteur relevant de la compétence des juridictions djiboutiennes – la prévôté prend alors toutes les mesures conservatoires (garde à vue, conservation de preuves) – ou hors des installations par un auteur relevant des juridictions françaises – la police ou la gendarmerie djiboutienne prend dans ce cas toutes les mesures conservatoires –, chaque autorité informant l’autre. Hors ce cas, tout justiciable des juridictions françaises ne peut être arrêté que par la prévôté, sauf demande contraire des autorités françaises. Si un membre du personnel est poursuivi pour des infractions multiples relevant des juridictions françaises et des juridictions djiboutiennes, il relève de l’autorité judiciaire compétente pour l’infraction dont la sanction est la plus lourde au

regard du droit français. Le protocole précise également les modalités d'instruction des plaintes et des dénonciations, de communication des mandats et citations de justice, de transmission et d'exécution des commissions rogatoires. IL raccourcit certains délais en vue d'accélérer les enquêtes.

Outre les stipulations relatives aux accidents de la circulation mettant en cause les membres du personnel et aux accidents survenant à des aéronefs militaires français, le protocole traite de la mission de police générale militaire de la prévôté afin d'assurer la sécurité des forces françaises stationnées, en précisant son degré de coopération avec la police ou la gendarmerie djiboutienne. La prévôté a également pour mission de contrôler le comportement et la discipline des forces françaises en dehors des installations françaises, notamment par des patrouilles mixtes avec la police ou la gendarmerie djiboutienne - et de contrôler les véhicules des forces françaises en cas de déplacement en dehors des installations, y compris lors d'exercices par voie terrestre - respect du code de la route et des décisions de police de la circulation militaire. En 2017, 16 militaires ont été mis en cause dans des procédures délictuelles de conduite sous l'emprise d'un état alcoolique.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Sur le fond, ce nouveau protocole consolide le cadre juridique de l'exercice des missions des prévôts prévu par le protocole de 1980. Il permettra d'améliorer une coopération institutionnelle déjà très satisfaisante, tant du point de vue de la coordination des investigations que de la réciprocité des échanges d'informations directement entre les services d'enquête. Le processus de ratification est toujours en cours côté djiboutien.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 17 octobre 2019 selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

M. Ladislas Poniatowski. - Le rapporteur a rappelé à juste titre que les Chinois étaient de plus en plus présents à Djibouti mais le plus important, ce sont les prêts et les investissements qu'ils y ont réalisés. À cet égard, le précédent du Sri Lanka est très inquiétant. Incapables de rembourser le prêt chinois, le Sri Lanka a dû « offrir » à la Chine un port qui est devenu un port militaire de grande importance dans cette partie du monde. N'est-ce pas le scénario qui pourrait se dérouler à Djibouti, compte tenu de son importance stratégique ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. - Nous avons évoqué ce point dans notre rapport de l'an dernier. Nous avons indiqué alors que Djibouti serait incapable de rembourser les prêts chinois en 2019 et risquerait alors de passer sous tutelle chinoise. Le moratoire obtenu jusqu'en 2020 renvoie le problème à l'année prochaine mais celui-ci se posera de la même façon. J'ai toujours considéré que les routes de la soie étaient en fait une toile

d'araignée tissée par la Chine. En 2020, Djibouti sera incapable de rembourser la Chine et la Chine aura complètement « ficelé » Djibouti.

M. Christian Cambon, président. – Je peux témoigner, à la suite de mon déplacement à Djibouti avec le Président de la République, que l'abandon de ses positions par la France bénéficie immédiatement à la Chine. Les Chinois tiennent un raisonnement simple : si vous ne pouvez plus payer, nous devenons propriétaires. C'est comme cela que la base militaire chinoise a désormais une capacité d'accueil de 10 000 soldats. Il en va de même pour la voie ferrée.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – La présence de la France dans cette partie du globe paraît indispensable, stratégique, notamment s'agissant de la lutte contre le terrorisme. Je veux revenir sur la présence chinoise. On lit ça et là que les Chinois obtiennent des marchés avec des prix extrêmement compétitifs mais qu'ensuite, ils exercent une sorte de chantage, osons le mot, pour réaliser les derniers mètres et qu'alors, ils se rattrapent financièrement. Avez-vous des informations à ce sujet ?

M. Pierre Laurent. – Je constate qu'à chaque fois que nous parlons de Djibouti, la situation des droits de l'Homme est évacuée alors qu'elle est préoccupante. Ce régime avec lequel nous nous entendons très bien, si j'en crois ce rapport, est un régime dictatorial, assez corrompu. C'est un facteur d'instabilité majeur et je rappelle, à ce propos, qu'un des principaux opposants au régime, Mohamed Kadami, président du Front pour la restauration de l'unité et de la démocratie (FRUD), qui vit en France depuis des années sous la protection du droit d'asile, est actuellement dans une situation fragilisée dans la mesure où Djibouti demande son extradition au terme d'une procédure dont je vous laisse apprécier la qualité. Il risque la prison à vie ou la peine de mort. Il y a beaucoup d'opposants qui meurent dans les prisons djiboutiennes. Tout cela semble ne pas compter face à nos intérêts géostratégiques mais même de ce point de vue, je ne suis pas sûr que notre aveuglement sur la situation des droits humains et sur le régime soit un très bon calcul.

Mme Christine Prunaud. – Pierre Laurent vient de très bien dire ce que je voulais dire.

M. Olivier Cadic. – 97 %, c'est le taux d'élucidation des crimes à Djibouti. Puisque la Chine a jeté son dévolu sur Djibouti et on peut le comprendre, compte tenu de son intérêt géostratégique, il faut savoir que RFI n'émet plus à Djibouti. C'est une radio chinoise qui émet en Français à sa place. En début d'année, la Chine a offert à Djibouti 600 caméras à reconnaissance faciale et lorsque je suis passé sur place, les membres des milieux économiques avaient une grande crainte d'être suivis. Dans le cadre de la préparation de ce rapport, avez-vous eu des informations sur ces caméras qui doivent être positionnées auprès des forces de sécurité ?

M. Jean-Marie Bockel. – Tout a déjà été très bien dit. Djibouti n'est certes pas un parangon de vertu en matière de bonne gouvernance et de respect des droits de l'Homme. Si on regarde parmi nos partenaires de la région et ceux qui s'y implantent, on ne trouvera pas non plus beaucoup de parangons de vertu. Je pense que plus notre position sera forte à cet endroit stratégique et plus nous serons en mesure de passer un certain nombre de messages concernant les abus. Il y a aussi une autre dimension à prendre en compte. Le choix a été fait de renforcer la relation avec l'Éthiopie, nouveau partenaire majeur dans la région. Un jour ce sera peut-être le tour de l'Érythrée. Je pense que nous avons vraiment intérêt à conforter notre présence à Djibouti et il faut malheureusement faire la part des choses.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Personne n'envisagerait de remettre en cause notre présence dans un lieu aussi stratégique mais notre présence militaire ne suffit pas. Olivier Cadic a évoqué la fin de RFI à Djibouti. C'est important car l'expression française via un média chinois est sujette à caution. Je veux parler de notre présence en termes éducatifs. Il fut un temps où le ministre de la coopération française avait des coopérations extrêmement prégnautes et efficaces avec Djibouti. Je me souviens d'échanges de cadres de l'éducation reçus dans des établissements français et que la France était chargée de former. À travers cette formation technique, passait un certain nombre de messages et de valeurs. Au vu des éléments dont je dispose, il me semble que ce volet s'étiole et c'est très dommage.

M. Richard Yung. – Ma question est relative aux relations entre Djibouti et l'Érythrée. La situation a radicalement changé en Érythrée et la paix a été conclue avec l'Érythrée. Il reste toutefois un conflit frontalier entre le Sud de l'Érythrée et Djibouti. Je voulais savoir si la situation avait évolué.

M. Pascal Allizard. – Plusieurs remarques. S'agissant du port, il y a le nouveau port de commerce financé par les Chinois mais la contrepartie a déjà été donnée. Au droit du camp militaire chinois qui accueille 4 000 personnes, les Chinois sont entrain de construire un quai militaire en eau profonde. S'agissant du chemin de fer, il ne fonctionne pas car il y a dix rotations par semaine alors qu'il en faudrait quatre ou cinq par jour pour l'amortir. J'y suis allé. Les wagons sont posés sur le sable ! Face à la ligne de chemin de fer d'un peu moins de mille kilomètres jusqu'à Addis-Abeba, il y a une route, équivalente à une route départementale française, sur laquelle circulent mille chauffeurs routiers, ce qui représentent mille familles et où il y a des stations-services, des villages financés et entretenus notamment par les Emirats arabes unis : les mosquées et les écoles coraniques y sont neuves. En fait, il y a ainsi tout un écosystème qui fonctionne et qui s'oppose au rail. Les Djiboutiens l'utilisent parfaitement comme moyen de blocage, c'est à prendre en compte. S'agissant de la francophonie, dans notre rapport sur les routes de la soie rédigé avec Gisèle Jourda, nous avons déjà souligné que des Chinois sont formés au Français pour devenir les futurs cadres de l'Afrique francophone.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Je veux rappeler que ce rapport ne traite que du protocole relatif aux compétences de la prévôté sur le territoire de Djibouti. Je n’aurai pas la prétention de répondre ce matin à l’ensemble des questions sur la situation globale de Djibouti. Quand la mission de la commission s’est rendue à Djibouti l’an dernier, elle a constaté l’arrêt de toute construction sur le port. Il s’agissait peut-être d’une technique de « chantage » comme cela a été évoqué. Quant à la situation de Mohamed Kadami, c’est en effet un irritant dans les relations franco-djiboutiennes. Je veux rappeler que s’il y a 1 450 militaires français à Djibouti, la répartition entre missions de longue durée et missions de courte durée se fait au détriment des missions de longue durée. C’est mal vécu par les autorités djiboutiennes car les militaires qui viennent avec leur famille font fonctionner l’économie locale en ne vivant pas repliés sur la base militaire comme les Américains et les Chinois par exemple. C’est aussi un très bon moyen de savoir ce qui se passe réellement à Djibouti. Sur la question de l’enseignement français, lors de notre visite, nous nous sommes rendus au lycée français où la situation était difficile, mais elle semble s’améliorer. Cela présente un intérêt pour les enfants des militaires français mais aussi pour les enfants de l’élite djiboutienne. Le lycée va de nouveau être un lieu qui fonctionne. Pour moi, Djibouti est un positionnement stratégique, sorte de « porte-avion » en zone de crise. Lorsque l’on nous a montré, en commission, la carte des câbles sous-marins, j’ai réalisé qu’un grand nombre de câbles passent sous la Mer rouge et je ne serai pas étonné que les Chinois s’intéressent autant à ce qu’il y a sous la mer qu’à ce qu’il y a au-dessus. Au vu de ces éléments, il importe donc de maintenir notre présence et de voir si la tendance de répartition entre missions militaires de longue durée et de courte durée à Djibouti pourrait être inversée.

Suivant l’avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport et le projet de loi précité.

Conformément aux orientations du rapport d’information n° 204 (2014-2015) qu’elle a adopté le 18 décembre 2014, la commission a autorisé la publication du présent rapport synthétique.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Le 18 septembre 2019

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

➤ Mission des accords et traités

Mme Lucile CARREZ, rédactrice

➤ Direction de la coopération de sécurité et de défense

M. Paguiel KOHLER, rédacteur

➤ Mission d'Afrique orientale

Mme Marion COCHET, rédacteur

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 accompagné du lieutenant-colonel Valery BLASCO-MARIN.

Ministère de la Justice

➤ Direction des affaires criminelles et des grâces

Mme Charlotte HUET, Chef du Bureau de la négociation pénale européenne et internationale

Ministère de l'Intérieur

Colonel Frédéric BONNEVAL, Commandant en second la gendarmerie prévôtale.