

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu Commission des affaires étrangères

– Examen, ouvert à la presse, et vote sur les projets de loi suivants :

-Projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune (n° 1507) (M. Frédéric Petit, rapporteur) ;

-Projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Ouzbékistan relatif aux services aériens, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kazakhstan relatif aux services aériens et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire relatif aux services aériens (n° 1124) (M. Guy Teissier, rapporteur) ;

-Projet de loi 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 (n° 1154) (Mme Monica Michel, rapporteure) ;

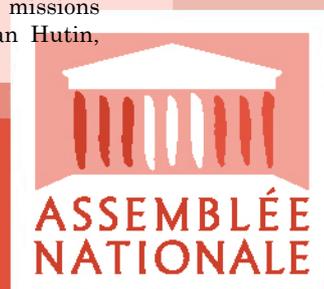
-Projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie relatif à l'emploi salarié des conjoints des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin relatif à l'emploi salarié des personnes à charge des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à l'exercice d'une activité rémunérée des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le conseil des ministres de la République d'Albanie relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre (n° 1182) (M. Christian Hutin, rapporteur).

Mercredi
6 février 2019
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 040

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence
de Mme Marielle de
Sarnez,
Présidente**



– Examen, ouvert à la presse, et vote sur les quatre projets de loi

La séance est ouverte à 9 heures 35.

Projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune (n° 1507) (M. Frédéric Petit, rapporteur)

M. Frédéric Petit, rapporteur. Je vous présente aujourd'hui les conclusions de l'examen de la nouvelle convention fiscale entre la France et le Luxembourg, qui vient remplacer l'actuelle convention en date de 1958, qu'il était nécessaire de réviser.

Premièrement, il s'agissait de comprendre la raison pour laquelle la France et le Luxembourg ont décidé de rénover leurs relations fiscales plutôt que d'attendre l'entrée en vigueur de la convention multilatérale de l'OCDE destinée à prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires, dite convention « BEPS », que nous avons examinée en commission le 20 juin dernier.

La simple application de l'accord multilatéral comportait deux insuffisances au regard de notre relation avec le Luxembourg. D'une part, le Luxembourg a signé l'instrument multilatéral avec un certain nombre de réserves. La convention bilatérale élimine ces réserves, ce qui signifie que le Luxembourg a décidé d'aller, vis-à-vis de la France, au-delà des dispositions prévues par le modèle de l'OCDE. D'autre part, la convention « BEPS » prend faiblement en compte la dimension transfrontalière. Il était donc important que la France et le Luxembourg puissent revoir leurs relations fiscales indépendamment de l'application de l'accord multilatéral.

Cette renégociation fiscale n'est pas anodine. La convention paraît, a priori, très favorable à la France, ce qui nous a conduits à nous demander si nous avons « tordu le bras » au Luxembourg. La France a bénéficié du fait que le Luxembourg est en quête d'une respectabilité nouvelle qui explique que ce pays ait accepté des dispositions qu'il avait refusé dans le cadre multilatéral. Mais les négociateurs français ont également fait deux concessions au Luxembourg en préservant le principe de l'imposition à la source des pensions de sécurité sociale des personnes qui ont travaillé au Luxembourg et en reconnaissant que les travailleurs frontaliers ont la possibilité d'effectuer jusqu'à trente jours de télétravail depuis leur pays de résidence avant d'être imposable dans ce pays.

Cette nouvelle convention comporte deux articles principaux – les articles 5 et 28 – qui montrent l'étendue de ce que la France a obtenu.

L'article 28 donne à l'administration fiscale le droit de refuser les avantages prévus par la convention en présence d'un montage qui a été élaboré principalement pour profiter de la convention. En d'autres termes, il est possible d'exclure du champ de la convention tout contribuable dont le montage financier est certes légal, mais dont l'administration peut prouver qu'il est essentiellement destiné à percevoir les bénéfices de la convention.

Prenons un exemple concret qui se rapporte au droit d'imposition des redevances. En vertu du droit français, les redevances qui partent de la France vers le Royaume-Uni font

l'objet d'une retenue à la source au taux de 15 % de leur montant brut. La nouvelle convention prévoit que le taux de retenue à la source sur les redevances envoyées au Luxembourg sera limité à 5 %. Si, afin d'alléger sa charge d'imposition, une entreprise fait transiter sa redevance par le Luxembourg pour la reverser ensuite à une entité au Royaume-Uni, l'administration peut refuser les avantages prévus par la convention. L'article 28 est l'une des dispositions les plus puissantes de la convention.

La deuxième disposition marquante est l'article 5, qui redéfinit l'établissement stable, notion qui vise à imposer les entreprises là où elles réalisent effectivement leurs activités. À titre d'exemple, un concessionnaire automobile implanté dans la région messine, qui est bien connu, est aujourd'hui reconnu comme une entreprise luxembourgeoise et est, à ce titre, imposé au Luxembourg, alors même qu'il exerce son activité en France. Grâce à l'article 5, cette entreprise ne pourra plus échapper à la qualification d'établissement stable en France et sera donc imposée en France.

En revanche, cette nouvelle convention ne règle pas le problème du déséquilibre transfrontalier. Apparu depuis plusieurs années sous l'effet de l'attractivité fiscale du Luxembourg, ce déséquilibre n'a cessé de se développer. Aujourd'hui, le Luxembourg a recours à 100 000 ou 120 000 travailleurs transfrontaliers qui résident en France. Le Luxembourg est ainsi devenu un « hub régional » qui n'est toutefois pas en mesure de loger et de former les travailleurs dont il a besoin.

Plusieurs solutions existent pour tenter de remédier à ce déséquilibre. Premièrement, on a le co-financement de projets d'intérêt régional qui est la solution la plus facile, mais qui n'est pas idéale sur le long-terme. On a, ensuite, le système de la rétrocession fiscale, qui existe entre la Suisse et certains départements frontaliers français. Enfin, il y a, de manière beaucoup plus ambitieuse, la région transfrontalière à la fiscalité harmonisée capable de gérer des projets communs de manière à assurer une répartition des richesses harmonieuse sur un bassin complet.

M. Xavier Paluszkiwicz, rapporteur pour avis. Je souhaite me faire l'écho de certaines remarques formulées hier lors de l'examen de cette convention fiscale par la commission des finances.

Il faut d'abord se réjouir de la nouvelle définition de l'établissement stable qui est conforme au modèle de l'OCDE. En effet, le Grand-Duché avait formulé des réserves sur ce point dans le cadre de la convention multilatérale qui ont été levées dans le cadre de cette convention bilatérale avec la France. Cette nouvelle définition doit permettre d'écarter les montages abusifs visant à contourner artificiellement l'imposition en France.

La commission des finances s'est aussi interrogée sur la clause générale anti-abus prévue à l'article 28, et, en particulier, sur son articulation avec le dispositif anti-abus qui existe déjà dans le droit français. Je rejoins la position de Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure pour avis de la convention multilatérale de l'OCDE, qui, lors des débats en commission en finances, soutenait l'idée qu'une application conjointe de ces deux dispositifs était possible.

La brièveté de l'étude d'impact a été regrettée par les commissaires aux finances de tous les bords politiques. Il est en effet regrettable que l'administration ne puisse nous fournir des informations plus précises au sujet des gains financiers attendues que la formule sibylline : la convention aura un « *impact favorable sur les finances publiques* ». Nous n'avons donc pas de chiffrage clair. De même, plusieurs députés ont fait remarquer que

l'étude d'impact était muette sur le nombre d'individus concernés par cette convention alors que le nombre d'entreprises est quant à lui bien indiqué.

Au cours de notre débat, l'affaire des rescrits fiscaux luxembourgeois a été évoquée pour rappeler la législation fiscale très avantageuse du Luxembourg. Il ne s'agit pas ici de le nier. Néanmoins, la nouvelle convention fiscale est très en avance par rapport aux conventions fiscales passées avec la Suisse ou les Pays-Bas, aucune de ces deux conventions ne comprenant de clause anti-abus, ni de définition rigoureuse de l'établissement stable. Par ailleurs, il s'agit d'une convention visant à répartir les droits d'imposition, et non d'une convention d'harmonisation fiscale. L'harmonisation fiscale se joue davantage au niveau européen ou international.

Il faut dire un mot sur l'absence de prise en compte de la « présence numérique » des entreprises dans la définition de l'établissement stable. Cette absence s'explique par le manque de consensus international sur le sujet, que l'on peut regretter. Il est urgent que la fiscalité s'adapte aux changements induits par la transition numérique. À ce titre, on peut se réjouir des dernières avancées dans ce domaine à toutes les échelles, au niveau européen par la présentation par la Commission d'un « paquet » sur la fiscalité numérique en mars dernier, au niveau de l'OCDE par la signature à l'horizon 2020 d'un accord sur la taxation des géants du numérique et, bien sûr, en France par le futur projet de loi permettant de taxer les grandes entreprises du numérique.

L'harmonisation fiscale progresse également au niveau européen. La Commission a relancé le projet d'une assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés, plus communément appelée « ACCIS ». Sa concrétisation marquerait une avancée dans le sens d'une plus grande justice fiscale en Europe. Par ailleurs, le commissaire européen M. Pierre Moscovici appelle de ses vœux la fin de la règle de l'unanimité et le passage progressif à la majorité qualifiée sur les questions fiscales au sein de l'Union européenne, ce dont nous nous félicitons.

Même si je n'ai pas le droit de vote dans cette commission, je vous invite vivement, chers collègues, à accepter ce projet de loi autorisant la ratification de cette nouvelle convention fiscale.

Mme Isabelle Rauch. Le 20 mars 2018, à l'occasion de la visite historique du Grand-Duc du Luxembourg en France et du séminaire intergouvernemental qui s'est tenu parallèlement, plusieurs accords bilatéraux ont été signés entre les deux pays, dont cette nouvelle convention fiscale bilatérale.

En tant que députée frontalière de la Moselle, je me félicite de cet accord tout en espérant qu'il ne s'agit pas de la dernière convention fiscale dont notre commission est saisie, alors que la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat n'examine déjà plus ce type de convention.

Madame la Présidente, il ne vous a sûrement pas échappé que le Président Woerth a demandé hier une réforme du Règlement afin de récupérer l'examen des conventions fiscales en commission des finances. Je sais que vous y serez attentive.

Ceci étant dit, on ne peut que se réjouir du fait que cette nouvelle convention fiscale ait fait l'objet d'un accord entre les deux États et qu'elle soit amenée à se substituer à la convention de 1958, qui a été modifiée à quatre reprises. En effet, il était temps de

moderniser cette convention afin de l'adapter aux standards actuels de la fiscalité internationale, qui ont été inspirés par l'OCDE dans le contexte de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales à l'échelle internationale.

Hier, la réunion en commission des finances a permis de soulever un certain nombre de questions auxquelles l'étude d'impact, qui est insuffisante, ne permet pas de répondre. Le rapporteur pour avis s'est d'ailleurs engagé, d'ici à l'examen en séance publique prévu le 14 février, à combler tout ce qui n'a pas pu être dit en commission des finances.

Nos rapporteurs nous ont encouragés à autoriser la ratification de cette convention. Je ferai de même puisqu'elle va dans le sens d'un meilleur dialogue entre nos deux États, notamment en matière de coopération transfrontalière à laquelle je travaille quotidiennement. Vous avez mentionné l'idée de renforcer les projets d'intérêt commun. Que pensez-vous de la piste de la rétrocession fiscale ?

M. Didier Quentin. Cette nouvelle convention vient actualiser un dispositif conventionnel datant de 1958 rendu obsolète par les dernières avancées en matière de fiscalité hybride et d'optimisation. Ce texte place ainsi nos deux pays en conformité avec les derniers standards internationaux en vigueur. Il ouvre nos administrations fiscales respectives à des avancées importantes en matière de partage de renseignement et de lutte contre l'évasion fiscale. Il permet d'éviter les doubles impositions et les doubles exonérations. Il s'intéresse à l'imposition des jours de télétravail qui s'en trouve facilité.

Cette convention est d'autant plus importante et attendue qu'elle concerne de plus en plus de ressortissants et d'entreprises des deux pays. Les chiffres sont étonnants : 2 380 entreprises luxembourgeoises sont installées en France tandis que 900 filiales françaises exercent au Luxembourg. Du point de vue des personnes physiques, plus de 90 000 travailleurs frontaliers exercent au Luxembourg, chiffre considérable si on le compare aux 600 000 habitants qui vivent dans ce pays.

Même si cela étonne certains, il n'est pas inutile de rappeler que le Luxembourg est sur le chemin de la transparence. L'absence du Luxembourg sur la totalité des listes noires en matière fiscale, les divers avenants de la convention de 1958 comme la diversification économique sont là pour le rappeler.

Nous sommes donc favorables à l'adoption de cette convention qui permet de sécuriser nos nombreux compatriotes travaillant au Luxembourg.

M. Sylvain Wasserman. Je pense que l'on peut tous se féliciter des progrès que traduit, de manière indubitable, cette convention. Vous indiquez que ce texte permettra une répartition fiscale plus favorable à la France. Je n'ai pas vu d'évaluation chiffrée de l'impact que cela pourrait représenter pour les finances publiques en France. Existe-t-il un tel chiffre, même approximatif ?

Par ailleurs, vous notez que la situation actuelle a pour conséquence la paupérisation des régions frontalières françaises qui ne perçoivent pas l'impôt sur le revenu des travailleurs frontaliers. Pour rendre compte de cet appauvrissement, vous évoquez également l'impact de la situation actuelle sur les services publics, puisque le chômage est essentiellement payé par la France, de même que les frais de scolarité des travailleurs frontaliers. Des citations fortes sont présentes dans le rapport, comme celle du maire de Metz qui indique, qu'en Moselle, « *on roule en Mercedes sur des nids-de-poule* », ce qui permet

d'illustrer le manque de recettes fiscales locales qui contraste avec le fort pouvoir d'achat des habitants. Mais il y a aussi des retombées positives de ce fort pouvoir d'achat des travailleurs frontaliers qui ne sont pas mentionnées dans le rapport. Avez-vous des éléments sur ce sujet ?

M. Christophe Naegelen. Le Luxembourg a encore des efforts à faire en termes de transparence, même si ce pays a fait et continue de faire d'importants progrès dans ce domaine. Si on devait emprunter la voie de l'harmonisation fiscale, il serait également intéressant d'harmoniser le prix de l'essence et du diésel, qui est beaucoup plus bas au Luxembourg.

On ne peut qu'être favorable à un renforcement de la relation entre la France et le Luxembourg, comme d'ailleurs avec tous nos pays voisins. Nous serons donc favorables à l'adoption de cette convention. Elle permet d'améliorer la situation, même si ce n'est jamais assez.

M. Christian Hutin. C'est absolument terrible ce que l'on nous propose aujourd'hui. Heureusement, en 2014, des journalistes ont réussi à montrer, malgré un président de la Commission européenne luxembourgeois, que des choses abominables se passaient au Luxembourg, et il s'en passe encore.

Cette convention ne changera rien ! C'est un écran de fumée, qui peut avantager un certain nombre de frontaliers, car il nous faut une justice frontalière. On ne parvient même plus à répertorier le nombre d'entreprises françaises basées au Luxembourg : voilà ce qu'est devenue l'Europe ! À l'approche des élections européennes, l'harmonisation fiscale doit être notre seul but. Nous sommes nombreux à reconnaître qu'il est très dommage que cette convention ne fasse pas un pas vers l'harmonisation. Le groupe socialiste est extrêmement inquiet et défavorable à cette convention.

Madame la Présidente, je sais pouvoir compter sur votre pugnacité pour défendre les prérogatives de notre commission. Ce n'est pas à M. Éric Woerth de décider si l'ensemble des textes à caractère financier doivent être examinés par la commission des finances. On est dans une stratégie de privatisation par une commission ! Si jamais M. Woerth devait avoir gain de cause, je serais extrêmement en colère, mais je sais que vous ne le laisserez pas faire.

M. Jean-Paul Lecoq. J'invite mes collègues à chercher qui écrit ce genre de conventions. Elle n'est pas amendable et elle, en plus, est tout juste discutable. On se demande même si notre approbation est utile. Je lisais à la page 19 du rapport du Sénat – puisque l'on me demande de citer mes sources – que cette convention est entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019. On est au summum de l'inutilité de notre travail. S'il y a une réforme à mener au sujet des conventions internationales, il faut qu'elles soient écrites en coopération avec les représentants du peuple.

On observe que le Luxembourg exerce toujours des pratiques fiscales agressives et dommageables. On peut citer le taux d'imposition des sociétés largement inférieur à la moyenne européenne, le régime défiscalisé sur la distribution des dividendes qui présente un intérêt certain pour les personnes physiques ou morales qui les perçoivent ou encore la possibilité donnée aux grands groupes de négocier des régimes d'imposition préférentiels avec les autorités luxembourgeoises.

Cette pratique des rescrits fiscaux avait été mise en lumière lors des révélations des lanceurs d'alertes M. Antoine Deltour et M. Raphaël Halet, auditeurs au sein du cabinet

PricewaterhouseCoopers qui avaient participé à des négociations entre l'État et plusieurs grands groupes. Cette affaire, dénommée « *LuxLeaks* », a permis de révéler les accords fiscaux conclus entre le Luxembourg et près de 340 multinationales dont Ikea, Apple, Pepsi ou Gazprom entre 2002 et 2010. Ces multinationales ont ainsi réduit leur charge d'imposition de plusieurs milliards d'euros.

Par ailleurs, l'État luxembourgeois est un des plus grands blanchisseurs d'argent sale au monde. La Commission européenne a d'ailleurs saisi la Cour de Justice de l'Union européenne pour carence dans la transposition de la directive anti-blanchiment. Le pays brasse un volume d'argent extravagant et émet en espèce l'équivalent de deux fois son produit intérieur brut (PIB).

Malgré la prétendue fin du secret bancaire, le secteur financier luxembourgeois continue son « boom », en renforçant ses liens avec l'économie chinoise. Ces éléments doivent nous questionner sur l'effectivité des échanges d'information entre administrations fiscales, qui est un outil utile, mais qui peut être facilement contourné.

Bien que le consentement du Luxembourg à participer aux travaux de l'OCDE puisse être perçu positivement, les doutes l'emportent à ce stade. Plutôt que d'engager un travail contre les doubles impositions, il faudrait plutôt s'attaquer à l'imposition « zéro » que pratique cet État pirate sur le plan fiscal. Malgré cette convention, le Luxembourg restera un paradis fiscal notoire, un repère d'évadés fiscaux, qu'il s'agisse de ménages ou d'entreprises.

Plus largement, cette situation est représentative de l'état actuel de l'Union européenne. Membre fondateur de l'Europe, le Luxembourg pratique un dumping fiscal scandaleux et un de ses anciens dirigeants est actuellement président de la Commission européenne.

Aujourd'hui, le Luxembourg tente de se racheter une conduite à peu de frais. En filigrane, c'est la question de l'harmonisation fiscale européenne qui doit être posée.

Il faut rappeler les conséquences de l'évasion fiscale dont profitent les tricheurs qui, semble-t-il, ont toujours un temps d'avance en la matière. L'évasion fiscale a pour conséquence une charge d'imposition alourdie pour l'immense majorité de nos concitoyens, un sous-financement des services publics et des distorsions de concurrence entre entreprises.

Je vous invite donc à voter contre cette convention fiscale. Si vous prétendez lutter contre les paradis fiscaux, vous voterez contre. Si vous prétendez défendre les intérêts de notre peuple et de notre pays, vous voterez contre. Ainsi, vous ferez le « cocorico » nécessaire !

M. Jean-Michel Clément. Cette convention a pour objectif de prévenir la fraude et l'évasion fiscales ce qui est déjà, en soi, un aveu que la fraude et l'évasion fiscales existent. Ce phénomène est en réalité une évidence depuis très longtemps au sein du Grand-Duché.

Il est indiqué que le champ de la convention inclue les impôts sur le revenu et la fortune, mais je n'ai vu aucune mention de l'impôt sur la fortune dans la convention. On aurait pu imaginer que la convention mentionne l'impôt sur les successions. Pourtant, sur ce sujet aussi, la convention est muette. Je ne conteste pas la qualité du travail réalisé par le rapporteur, mais le contenu du matériau avec lequel vous avez dû travailler.

Certes, il y a des éléments nouveaux, liés à l'évolution de la fiscalité et aux travailleurs frontaliers. Pour le reste, c'est une convention qui permet de se donner bonne conscience, mais qui, de surcroît, donne l'impression de passer l'éponge sur des pratiques fiscales dommageables passées qui sont connues et qui perdurent. Tant que la convention n'a pas pour objet l'harmonisation fiscale, ce ne sont que des déclarations de bonnes intentions.

On sait depuis longtemps que le Luxembourg est un paradis fiscal et qu'il n'a pas l'intention de ne plus l'être. Or, faire une convention avec un paradis fiscal, c'est un peu se moquer du monde. Le groupe Liberté et Territoires votera contre ces propositions.

Mme Jacqueline Maquet. À l'heure où nos concitoyens réclament une lutte accrue contre l'évasion fiscale, un objectif que notre Gouvernement et la majorité partagent, le texte que nous examinons ce matin est le bienvenu.

Il faut prendre conscience de la nécessité de réviser ce type de convention plus régulièrement que tous les soixante ans, surtout quand on connaît le volume des échanges entre les deux pays, qui s'élève à 3,8 milliards d'euros. La France est aussi le deuxième exportateur et le troisième importateur du Luxembourg.

Au vu de l'importance de ces échanges et du nombre de travailleurs et d'entreprises ayant un pied dans les deux pays, la convention pourrait n'être qu'un vœu pieux si elle ne s'accompagne pas d'un réel contrôle et de réelles sanctions en cas de manquements. Pouvez-vous nous renseigner sur les moyens coercitifs qui seront mis en place ? Ces moyens, notamment ceux du Grand-Duché, vous paraissent-ils suffisants ?

Mme Valérie Boyer. Avec seulement 600 000 habitants, le Luxembourg est la première place financière de la zone euro et il accueille les plus grands fonds d'investissement ainsi que de nombreux sièges sociaux d'entreprises et de banques. Le scandale « LuxLeaks », qui a éclaté il y a quatre ans, a mis en lumière certaines pratiques d'évitement fiscal au travers d'accords négociés par des grands groupes avec l'administration fiscale luxembourgeoise dans la plus grande discrétion. Le Grand-Duché est un paradis fiscal au sein de l'Union européenne.

Cette convention reprend les acquis du modèle de l'OCDE, ce qui constitue sans doute un bon signal. Mais même si les choses évoluent et cette convention fiscale va théoriquement dans le bon sens, il reste nécessaire de remédier au risque de fraude sur les impôts sur le revenu et la fortune.

Je suis toujours surprise que, dans cette commission, l'examen des conventions ait lieu en catimini, sans vrai débat et sans que l'information soit vraiment accessible à tous nos compatriotes. J'éprouve un sentiment d'inutilité et d'impuissance face à cette convention, qui sera ratifiée avec ou sans notre approbation. Il s'agit d'un véritable problème démocratique.

Depuis les années 1990, le flux de main-d'œuvre frontalière au Luxembourg augmente chaque année. On est ainsi passé de 33 000 travailleurs frontaliers français en 1990 à 148 000 en 2010. Aujourd'hui, on a atteint près de 200 000 travailleurs frontaliers, ce qui est très important. Près de 80 % des travailleurs au Luxembourg sont des étrangers. Concomitamment, le Luxembourg a créé entre 168 000 et 250 000 emplois supplémentaires en trente ans pendant que des zones frontalières comme la Lorraine en créaient péniblement quelques milliers après en avoir détruit plusieurs milliers. Sur cette période, le taux de croissance annuel du PIB du Luxembourg n'a cessé d'osciller entre 2 % et 6 %.

La concurrence fiscale pratiquée par certains pays de l'UE rapporte à ces pays au détriment des emplois chez nous. C'est un problème de justice sociale. À l'heure où vous nous demandez de poser une première pierre en approuvant cette convention, je reste gênée par la concurrence déloyale qui est organisée entre les pays de l'UE. Il s'agit d'un beau sujet de débat dans le cadre des élections européennes.

Mme Marine Le Pen. Le simple fait que l'on prenne l'Assemblée nationale pour une chambre d'enregistrement justifie que l'on vote contre ce texte. De même qu'il existe des mandats apparents, il existe une démocratie apparente. Si l'on autorise la ratification de cette convention, on donne le sentiment que cette convention a été discutée avec les représentants du peuple, alors que ce n'est pas le cas. Nous ne pouvons pas nous rendre coupables de ce genre de mensonge à l'égard de nos compatriotes. Ces derniers doivent savoir, qu'en réalité, nous ne pouvons rien changer. En laissant perdurer ce faux-semblant, nous ferions, une fois de plus, un mauvais coup à la démocratie.

Qu'a donné le scandale « LuxLeaks » ? Le Gouvernement français s'est-il tourné vers le Luxembourg pour demander à ce pays de payer la facture après avoir contourné toutes les règles et privé la France de recettes fiscales très importantes ? Nous ne pouvons pas signer une convention fiscale avec le Luxembourg, ce qui revient à récompenser ce pays d'avoir volé le peuple français. Je trouve cela très méprisant à l'égard du peuple français et contraire aux intérêts économiques de notre pays qui doivent pourtant être défendus. Pour toutes ces raisons, je voterai contre.

M. Xavier Paluszkiwicz, rapporteur pour avis. Mme Rauche évoquait l'idée portée par certains acteurs français d'une rétrocession fiscale du Luxembourg vers la France. L'idée du versement de cette rétrocession fiscale est évoquée depuis trente ans, mais il ne suffit pas de taper du pied chaque matin pour obtenir quelque chose de la part du Luxembourg. Les élus locaux ont probablement dû changer bon nombre de souliers sans voir le moindre talon de chèque luxembourgeois. Les Luxembourgeois s'y opposent, même si on peut le regretter.

Aujourd'hui, la position de la France sur le sujet de la rétrocession fiscale est très claire. Au début de l'année 2018, M. Jacques Mézard, alors ministre de la Cohésion des territoires a adressé une lettre de mission aux élus locaux et à M. Jean-Luc Marx, préfet du Bas-Rhin et de la région Grand-Est. Dans cette lettre, M. Mézard invitait les acteurs locaux à prendre en compte la position luxembourgeoise en faveur du co-développement. Fin juin 2018 à Thionville, le Président du conseil régional du Grand-Est, M. Jean Rottner, accompagné du Préfet Marx, entérinait la solution du co-développement.

À l'issue de la visite du Grand-Duc du Luxembourg les 19 et 20 mars 2018, au cours de laquelle la convention fiscale a été signée, la France et le Luxembourg sont convenus de plusieurs accords de co-développement, notamment dans le domaine des transports, dans le cadre desquels le Luxembourg s'est engagé à contribuer jusqu'à 120 millions d'euros sur dix ans. L'idée d'un co-financement luxembourgeois du projet de l'autoroute A31 bis a été mise de côté car le Luxembourg souhaitait participer au transport ferroviaire, mais pas au transport routier.

Force est de constater que 120 millions d'euros ne suffiront pas pour combler les disparités fiscales et sociales sur notre territoire qui résultent du manque d'attractivité du Nord Lorrain. Si cette somme constitue un préalable, il semble que des discussions soient en cours pour que le Luxembourg abonde des fonds supplémentaires.

Une des difficultés était, pendant longtemps, le manque d'organisation formelle sur le territoire. Nous avons un grand nombre d'interlocuteurs et autant de discours différents, ce qui compliquait le dialogue avec le Luxembourg. Aujourd'hui, les élus locaux s'organisent autour du nouveau pôle métropolitain qui devrait inclure toutes les intercommunalités qui jouxtent la frontière avec le Luxembourg. Le président de ce pôle métropolitain devrait être élu prochainement, ce qui permettra à la France d'avoir un interlocuteur unique face au Luxembourg pour trouver des solutions et, éventuellement, pour conclure un accord de rétrocession fiscale semblable à celui qui existe avec le canton de Genève. Néanmoins, la situation avec le canton de Genève, avec lequel un accord a été signé en 1950, n'est pas du tout la même.

Plusieurs députés ont posé des questions sur l'impact de cette convention sur les finances publiques. J'ai déjà souligné les insuffisances de l'étude d'impact et, en dépit des questions que j'ai posées à l'administration, je n'ai pas obtenu de réponse sur une estimation chiffrée. Il est bien de savoir que la convention aura un impact positif pour la France, mais de quel ordre ? J'ai pris l'engagement devant la commission des finances de reposer la question à Bercy et je m'y attellerai.

L'étude d'impact ne nous renseigne pas non plus, au-delà du coût de l'évasion fiscale à l'échelle de l'UE qui est estimée entre 50 et 70 milliards d'euros, sur le coût de l'évasion fiscale entre la France et le Luxembourg. Enfin, si l'étude d'impact donne des chiffres sur les entreprises, elle ne donne pas le nombre de particuliers qui seront impactés par cette convention.

Pour répondre à Mme Le Pen, je comprends que cette convention peut donner le sentiment d'une certaine impuissance aux parlementaires, qui n'ont pas été associés aux négociations. Néanmoins, nous avons tout de même le pouvoir, si nous le voulons, de rejeter cette convention.

Le fait que cette convention concerne le Luxembourg rend sans doute la procédure d'examen des conventions plus contrariante aux yeux de certains députés. Il faut toutefois rappeler que la procédure d'examen des conventions bilatérales, quels que soient les pays avec lesquelles elles sont conclues, se déroule toujours de la même manière. Si cette procédure paraît insatisfaisante, il faut mener une réflexion qui dépasse la simple convention fiscale franco-luxembourgeoise.

M. Lecoq évoquait le fait que le Luxembourg, avec ses 143 sièges de banque et ses 3 500 milliards d'euros d'actifs, était le premier centre pour les fonds d'investissement en Europe et le second au niveau mondial. Il est vrai que le Luxembourg se livre à une politique fiscale agressive pour attirer les multinationales sur son territoire. On le voit dans la différence entre la fiscalité effective et la fiscalité appliquée dans ce pays. Sur le papier, l'impôt sur les sociétés au Luxembourg est de 29 %, mais le taux réellement appliqué est de seulement 2 %.

Cette convention ne règle pas tout, car il s'agit d'une convention visant simplement à répartir les droits d'imposition entre le Luxembourg et la France. Les réponses aux maintes questions légitimes que vous vous posez ne pourraient figurer que dans le cadre d'une convention d'harmonisation, qui ne peut s'envisager que dans un cadre européen ou international.

M. Frédéric Petit, rapporteur. Je voudrais donner deux exemples concrets afin d'illustrer les avancées de cette convention.

Premièrement, prenons le cas d'un livreur de fleurs qui habite à Metz et livre des clients à Metz tout en étant salarié du Luxembourg et, à ce titre, redevable de l'impôt sur le revenu au Luxembourg. L'article 5 de la nouvelle convention, qui permettra de montrer l'existence d'un établissement stable en France, conduira à la disparition de ce genre d'abus.

Deuxièmement, on peut évoquer le cas assez fréquent de l'entrepreneur qui a une société en France et qui souhaite s'en séparer. L'entrepreneur peut être tenté de transférer sa société au Luxembourg pour y vendre ses parts afin d'alléger sa charge d'imposition. Cette convention permettra de mettre fin à ce type de schéma par lequel des PME s'implantent au Luxembourg avant une opération significative.

S'agissant de la question formulée par Mme Maquet, je considère également que l'un des enjeux de cette convention concerne son application effective et le suivi dont elle fera l'objet. Je crois que le rôle du Parlement est important en la matière. Si nous sommes absents au moment de l'écriture des traités, nous devons être présents pour contrôler leur application. Même après avoir autorisé la ratification, notre commission devrait rester saisie pour évaluer, y compris de manière chiffrée, la manière dont la convention est appliquée par l'administration.

Mme Boyer, Mme Le Pen, n'importe quel citoyen est en mesure de prendre connaissance de nos débats puisque nos auditions et nos rapports sont publics. Je trouve par ailleurs injuste de dire que l'on ne débat pas et que notre voix ne compte pas. Si nous ne votons pas cette convention, comme toutes les conventions dont notre commission est saisie, celle-ci ne sera pas appliquée.

Contrairement à ce qu'a dit M. Lecoq, la convention fiscale n'est pas entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Elle entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2020, si et seulement si l'autorisation en est donnée par le Parlement français et le Parlement luxembourgeois. D'ailleurs, si elle n'entre pas en vigueur au 1^{er} janvier 2020, c'est la convention « BEPS » qui commencera à produire ses effets sur la convention de 1958. Or, les bénéfices de l'application de l'instrument multilatéral seront beaucoup moins importants puisque l'ensemble des concessions que le Luxembourg a fait par l'intermédiaire de la révision de notre convention bilatérale ne seront pas appliquées.

Je voudrais à présent revenir sur ce que cette convention ne règle pas. Elle n'apporte pas de solution au déséquilibre entre, d'une part, l'extraordinaire développement du Luxembourg, que l'on peut critiquer, et, d'autre part, les difficultés dans le développement des régions qui l'entourent.

M. Clément, le problème du déséquilibre transfrontalier n'est pas nouveau. Les élus locaux évoquent ce sujet depuis près de vingt ans. Pour résumer, le grand déséquilibre, ce sont les personnes qui ont été formées en France et qui ne travaillent pas chez nous ; ce sont les nids-de-poule sur les routes qui ne peuvent être comblés faute de ressources fiscales suffisantes compte tenu du fait que les travailleurs frontaliers sont imposés sur leurs revenus au Luxembourg. Le pôle métropolitain du sillon lorrain estime que, si le Luxembourg devait financer les services publics dont bénéficient les travailleurs frontaliers en France, son budget augmenterait de 30 %.

La rétrocession fiscale, qui est une très vieille solution, a l'inconvénient d'être assez statique. Je crois que le co-développement est une solution plus adaptée pour faire face aux charges qui pèsent sur les services publics, qu'il s'agisse de réparer les nids-de-poule sur

les routes ou de financer la formation initiale et l'apprentissage. Mais la solution la plus dynamique, la plus stable et la plus européenne, c'est la constitution de régions transfrontalières dotées de règles communes qui pourraient être un premier pas vers une harmonisation à l'échelle européenne.

M. Pieyre-Alexandre Anglade. Les liens entre la France et le Luxembourg sont nourris et intenses. Je tiens à rappeler à certains collègues qui ont des propos désagréables à l'égard du Luxembourg que ce sont tout de même près de 140 000 Français qui soit y sont établis, soit s'y rendent quotidiennement pour aller travailler.

Cette convention constitue, quoi qu'on en dise, une avancée significative pour nos deux pays afin d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales. Au-delà de la lutte contre différentes formes d'optimisation fiscale agressive, cette convention permettra de rétablir une certaine sécurité vis-à-vis de l'impôt en éliminant les cas de double imposition qui devenaient insupportables pour beaucoup. Cette convention vise donc à améliorer les conditions des frontaliers et des résidents français établis au Luxembourg. C'est de ce point de vue que j'apporte mon soutien à cette convention.

Mme Martine Leguille-Balloy. Je souhaiterais obtenir une précision d'ordre technique. On nous annonce une imposition nationale des « GAFAs » alors que, parallèlement, on fait fi du principe d'établissement stable au sens de l'OCDE, qui correspond au lieu où une entreprise réalise son activité. L'établissement stable tel qu'il figure à l'article 5 de cette convention fiscale ne semble pas correspondre à la définition donnée par l'OCDE. En l'absence de la notion d'établissement stable, le ministre de l'Économie et des Finances, M. Bruno Le Maire, aura des difficultés pour imposer les GAFAs à l'endroit où ils réalisent des bénéfices.

M. Frédéric Petit, rapporteur. La notion de l'établissement stable est insuffisante lorsque l'on se contente de fixer des critères d'installation objectifs et que l'on ne prévoit pas de règles visant à lutter contre le contournement artificiel du statut d'établissement stable. En l'occurrence, cette convention bilatérale entre dans le détail pour lutter contre les multiples formes d'évitement de l'établissement stable. M. Le Maire tente lui aussi d'approfondir la notion d'établissement stable pour permettre l'imposition en France des entreprises comme Amazon au titre de leurs activités réalisées en France. C'est une notion qui est en train d'évoluer, d'où la longueur de l'article 5 dans cette convention.

M. Xavier Paluszkiwicz, rapporteur pour avis. Je voudrais réagir à l'intervention de M. Anglade. Il faut faire une lecture équilibrée de cette convention, aussi bien du point de vue de la lutte contre les doubles impositions que contre les doubles exonérations.

M. Clément, vous évoquiez l'impôt sur la fortune. L'impôt sur la fortune fait bien partie des impositions qui entrent dans le champ de cette convention. Il y figure car cette convention a été rédigée avant que l'impôt sur la fortune ne soit supprimé en France.

Je souhaite préciser, au regard de l'intervention de Mme Boyer, que les disparités et les difficultés enregistrées sur le territoire Nord Lorrain sont liées en partie au poids financier que représente la formation et les transports dont bénéficient les travailleurs frontaliers. Le projet de révision constitutionnelle prévoit le principe de différenciation ce qui doit permettre d'apporter des solutions particulières sur des territoires particuliers.

Enfin, s'agissant de l'articulation entre la commission des finances et la commission des affaires étrangères dans l'examen des conventions fiscales, l'idée n'est pas de remplacer la commission des affaires étrangères par la commission des finances. L'idée est d'associer la commission des finances de manière très étroite à l'examen des conventions fiscales.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Je souhaite dire un mot pour répondre à Mme Rauche, même si le rapporteur pour avis vient d'y répondre en apportant des précisions utiles. Le Règlement stipule que l'ensemble des traités et des accords internationaux relèvent de la commission des affaires étrangères. En effet, les relations diplomatiques sont un ensemble et, dans ce domaine, la vision globale est extrêmement importante. Les affaires étrangères incluent aussi bien les questions culturelles, sociales, sanitaires, économiques, de défense, de coopération que les questions fiscales. Il peut être pertinent de travailler en partenariat avec les autres commissions, mais il ne faut pas parcelliser les affaires étrangères. Sur une convention fiscale, il est parfois très important d'avoir le point de vue des commissaires aux finances, mais la politique étrangère ne se réduit pas aux finances.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi n° 1507.

*

Projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Ouzbékistan relatif aux services aériens, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kazakhstan relatif aux services aériens et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire relatif aux services aériens (n° 1124) (M. Guy Teissier, rapporteur).

M. Guy Teissier, rapporteur. Nous sommes saisis dans un seul projet de loi de trois accords aériens qui ont été signés en 2016 avec respectivement la Côte d'Ivoire, le Kazakhstan et l'Ouzbékistan. Celui avec la Côte d'Ivoire remplace un accord de 1962 devenu obsolète en raison de l'évolution des normes internationales régissant le secteur aérien.

Les accords aériens bilatéraux constituent un instrument diplomatique des plus classiques. La France en a signé avec une centaine d'autres États ou territoires autonomes, dont la plupart des pays voisins des trois que nous examinons aujourd'hui. Ces trois accords présentent des clauses très voisines, car ils reprennent pour l'essentiel les stipulations d'un modèle d'accord bilatéral élaboré par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), dont la France et ces trois partenaires sont membres.

Les trois pays concernés dans le cas présent ne sont pas des partenaires majeurs de nos échanges aériens, mais offrent des perspectives significatives de développement du trafic aérien bilatéral, que je vous présenterai brièvement avant d'en venir aux clauses des accords, en particulier à leurs clauses fiscales.

Je n'ai pas besoin de rappeler l'intensité des liens qui nous unissent à la Côte d'Ivoire. Ce pays a traversé au début du siècle une décennie très difficile, mais le retour à la paix depuis 2011 a permis tout à la fois un formidable développement économique, avec une croissance annuelle de 7 ou 8 % qui devrait se poursuivre, et une amélioration des relations bilatérales. Le président Ouattara a été le premier chef d'État africain reçu à Paris par le

président Macron nouvellement élu ; ce dernier s'est rendu à Abidjan les 29 et 30 novembre 2017 pour le sommet Union européenne-Union africaine. La France est présente militairement, avec environ 950 hommes. L'intensité des échanges humains entre les deux pays est illustrée par la présence d'une communauté française forte d'environ 20 000 personnes. Dans l'autre sens, environ 55 000 Ivoiriens étaient en 2016 détenteurs d'un titre de séjour de longue durée en France. Du point de vue économique, la Côte d'Ivoire est notre deuxième partenaire commercial en Afrique subsaharienne, après l'Afrique du Sud et devant le Nigeria. Près de 700 entreprises françaises sont actives en Côte d'Ivoire et leur chiffre d'affaires cumulé représente environ 30 % du PIB du pays.

S'agissant des liaisons aériennes, *Air France* propose actuellement deux vols quotidiens et *Corsair* six par semaine. Le nombre de passagers transportés directement entre les deux pays a plus que triplé depuis 2011, pour s'élever en 2017 à près de 380 000.

Nous sommes liés avec le Kazakhstan par un partenariat économique et politique ancien, depuis son indépendance en 1991. Le Kazakhstan mène en effet une politique étrangère équilibrée, conservant ses liens historiques avec la Russie mais refusant d'y être inféodé. Depuis 2009, six visites présidentielles bilatérales ont eu lieu – quatre à Paris, deux à Astana –, ainsi que de nombreux contacts ministériels et parlementaires. Le Kazakhstan est devenu en 2017 le premier fournisseur de pétrole brut de notre pays, *ex aequo* avec la Russie. C'est également un pays stratégique pour l'uranium.

Une ligne aérienne directe entre Astana et Paris a été inaugurée le 29 mars 2015. *Air Astana* assure trois liaisons hebdomadaires. En 2017, le trafic direct sur cette ligne était de l'ordre de 30 000 passagers. Le trafic indirect entre les deux pays était quant à lui estimé la même année à 35 000 passagers. L'importance de ce trafic indirect suggère qu'il existe des opportunités pour développer les dessertes directes.

L'Ouzbékistan, enfin, a été longtemps un pays très fermé, avec un régime très dur. Les relations politiques et économiques bilatérales étaient donc limitées. Cependant, le pays est entré dans une phase d'ouverture politique et économique accélérée suite à l'arrivée au pouvoir du président Mirziyoïev il y a deux ans. Dans ce contexte, le Président de la République a reçu à Paris son homologue ouzbèke le 9 octobre 2018. Plusieurs accords ont été présentés ou signés à cette occasion, pour un total annoncé de plus de 5 milliards d'euros. L'Ouzbékistan est par ailleurs une destination touristique attractive. Depuis le 5 octobre 2018, les citoyens français peuvent y séjourner jusqu'à un mois sans visa et plus de 13 000 de nos compatriotes ont visité ce pays en 2018.

Toutes ces mesures d'ouverture laissent présager une augmentation des voyages. Seule la compagnie *Uzbekistan Airways* opère actuellement des vols directs entre Paris et Tachkent, à raison de deux par semaine. Le trafic sur cette ligne a été de 23 000 passagers en 2017.

J'en viens aux clauses des trois accords eux-mêmes, qui sont très proches puisqu'il y a un modèle standard. Dans les trois textes, les deux partenaires décident mutuellement de développer leurs relations aériennes en s'engageant à autoriser avec certaines limitations les compagnies désignées par le partenaire à exploiter des lignes entre les deux pays. Des dispositions visent à garantir certains droits des compagnies aériennes, comme d'ouvrir des bureaux commerciaux, de passer des accords de coopération avec d'autres compagnies, de rapatrier leurs recettes commerciales, *etc.* Les pratiques anticoncurrentielles sont interdites. Il y a également des volets importants consacrés à la sécurité et à la sûreté,

avec des possibilités d'inspection des avions au sol et de mesures conservatoires unilatérales si des failles sont détectées.

Il y a enfin des clauses fiscales et c'est sur celles-ci que je voudrais finir mon propos. Les trois accords prévoient, comme tous les accords aériens, une exemption fiscale générale concernant notamment l'équipement normal des aéronefs, le carburant embarqué et les provisions de bord. Cette exemption est conforme au droit fiscal européen et français. Le kérosène échappe en effet à la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques, la TICPE, y compris pour les vols intérieurs ou intra-européens, et la TVA n'est pas perçue non plus sur les billets d'avion pour les vols internationaux. Cette exception, même si elle est mondiale, mérite un focus.

On peut s'interroger sur la signature de nouveaux accords aériens qui perpétuent et gravent dans le marbre l'exonération du kérosène. Je n'ai pas besoin de souligner l'exigence actuelle de justice fiscale exprimée nos concitoyens, en particulier en ce qui concerne la fiscalité des carburants. Cela a même été l'étincelle qui a mis le feu au réservoir de colère il y a quelques mois... Je signale en outre que le kérosène est un carburant très polluant. Il en est de même du combustible lourd brûlé par les navires, mais on voit qu'à Marseille des compagnies maritimes s'équipent ou vont s'équiper de systèmes électriques pour l'alimentation à quai. Il y a donc un réel effort unilatéral des compagnies maritimes. Les compagnies aériennes devraient agir pareillement. La détaxation du kérosène représente une dépense fiscale de plus de 3 milliards d'euros. De plus, le transport aérien international n'est pas soumis aux obligations résultant de l'Accord de Paris en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Des engagements alternatifs ont bien été pris dans le cadre de l'OACI, mais d'une portée très limitée.

Que conclure de tout cela ? Bien sûr, on ne peut pas remettre en cause brutalement et unilatéralement, seulement en France, un avantage fiscal qui est très ancien, qui est mondial et qui est vital pour la compétitivité du secteur, puisque l'impact sur le prix des billets est estimé à 12 %. Mais nous devons aussi être conscients qu'en continuant à signer et ratifier des accords internationaux qui garantissent l'exonération du carburant des avions, nous contribuons à la pérenniser, alors qu'il faudrait peut-être favoriser une évolution progressive et concertée au niveau international.

M. Pierre Cabaré. Avec ces accords, l'Ouzbékistan, le Kazakhstan et la Côte d'Ivoire choisissent de privilégier la France dans leurs liaisons aériennes. Je tiens à saluer ces avancées indispensables pour favoriser nos liens bilatéraux avec ces pays, qui sont des partenaires incontournables. Je suis convaincu que cette dynamique est la bienvenue pour notre diplomatie économique et culturelle. Avec le développement de nouvelles lignes aériennes, nos compagnies pourront se réapproprier des espaces trop souvent délaissés, notamment en Asie centrale. Dans un contexte d'explosion du trafic aérien – nous atteindrons 8 milliards de passagers en 2040 –, ces accords permettront de créer de nouvelles lignes en garantissant une concurrence équitable et les meilleures normes de sécurité aérienne.

Le Kazakhstan et l'Ouzbékistan sont des pays clés, car ce sont des nœuds de communication entre la Russie et la Chine. Cette géographie aurait pu nuire à leur indépendance. Mais il n'en est rien, car leurs dirigeants sont déterminés et ont une vision claire. Ils veulent en particulier rééquilibrer leurs échanges vers l'Europe et plus précisément la France.

Le rapporteur a mentionné ses doutes quant à l'exonération de toute taxe du carburant embarqué. Cette disposition est pourtant conforme au droit fiscal européen et français. Je pense qu'il nous faut envoyer des signaux positifs aux pays concernés et éviter toute interaction avec notre situation nationale. Il y a les accords bilatéraux, mais il y a aussi les négociations multilatérales. Le multilatéralisme est en péril et doit être défendu avec panache. Les questions de fiscalité et de transition écologique doivent être traitées lors de sommets internationaux comme ceux du G20 ou le prochain sommet Asie-Pacifique. Le groupe La République en marche votera pour ce projet de loi.

M. Jérôme Lambert. Je partage les considérations du rapporteur sur ces pays, mais aussi ses conclusions concernant la fiscalité des transports aériens. Il s'agit de niches fiscales qui certes ne sont pas propres à notre pays. Mais il y a aujourd'hui de nouvelles demandes, notamment pour la transition écologique, à l'heure où nous pleurons misère lorsqu'il s'agit de financer le « fonds vert » ou d'autres structures financières qui aident à la transition énergétique et à la lutte contre le réchauffement climatique. Ce n'est pas ce rapport qui va régler le problème, mais le rapporteur a raison de soulever cette question à cette occasion. Nous voterons le projet, mais nous partageons aussi les observations du rapporteur.

M. Jean-Paul Lecoq. Je ne rentrerai pas non plus dans les considérations sur ce qui nous lie aux États dont nous parlons. Ce que je sais, c'est que dans chacun d'eux, il y a une communauté française importante et de l'activité économique et culturelle qui se développe. Il est positif de signer des traités qui construisent des ponts avec des pays lointains.

J'apprécie aussi l'observation du rapporteur concernant la fiscalité sur le kérosène, qui est digne d'un communiste. Cela fait partie de nos propositions depuis très longtemps et je vois qu'elles sont lues, partagées, appréciées et que nous parvenons à convaincre les uns et les autres. La fiscalité sur les billets d'avion est beaucoup trop légère au regard de l'impact de ce moyen de transport sur l'environnement et de la nécessité de développer une fiscalité de solidarité internationale. Vous avez eu raison d'interpeller la commission là-dessus. Il reste une nouvelle fois à savoir comment les représentants du peuple que nous sommes peuvent faire remonter vers l'exécutif ce genre d'appréciations. Il ne suffit pas de dire ici : « on ne devrait plus avoir à travailler sur ce genre de traités, nous devrions y intégrer des questions de fiscalité, de protection de l'environnement, *etc.* », et de s'en tenir là. Il faut trouver le chemin, qui semble difficile dans notre démocratie, entre l'expression de la volonté du peuple par ses représentants et sa prise en compte par l'exécutif dans la négociation des traités internationaux.

M. Guy Teissier, rapporteur. Je dirai d'abord à Monsieur Cabaré, qui a une grande connaissance des pays concernés par les accords dont nous discutons, que je ne suis pas tout à fait d'accord avec la conclusion de son intervention. Vous dites que nous n'avons pas le droit de mêler nos sentiments nationaux sur la fiscalité à cette affaire. Mais nous sommes bien ici au Parlement français, dans une commission organique de la République ; tout nous est permis ; nous nous exprimons en tant que députés français. Nos compatriotes sont durement taxés à chaque fois qu'ils mettent de l'essence dans leur réservoir. Les gouvernements qui se succèdent sont toujours à la recherche de moyens. Nous ne pouvons pas omettre l'impact d'exonérations qui coûtent au budget de l'État 3 milliards d'euros – ça n'est pas rien. Je me vois en quelque sorte comme un lanceur d'alerte. J'ai alerté la commission sur ce sujet qui me semble important, et plusieurs de mes collègues qui sont intervenus l'ont semble-t-il approuvé.

Merci à Monsieur Lambert d'avoir soutenu ce propos. Je crois qu'il faut que nous ayons conscience qu'il y a là quelque chose qui ne fonctionne pas bien, et qu'il nous faut mettre sur la table.

Monsieur Lecoq vient de me gratifier de quelque chose que je n'aurais jamais pu imaginer : d'avoir été un bon communiste ! La justice sociale et fiscale n'est pas l'apanage du parti communiste ; c'est quelque chose que, sur ces bancs, nous partageons entre hommes et femmes de bonne volonté quelles que soient nos appartenances. Je suis également d'accord sur le fait que le transport aérien constitue des ponts entre les continents et les nations. Il contribue à une richesse inestimable dans la connaissance des hommes et de leur culture et améliore la vie des citoyens.

M. Pierre Cabaré. En effet, il est important de rappeler que dans cette commission on peut tout dire. Certes, si l'on devait mettre à chaque fois une taxe sur l'huile – que l'on met sur le feu –, cela rapporterait beaucoup. Mais l'exemption fiscale dont nous parlons est mondiale. Il y a notre contexte national, qui est particulier, et un contexte mondial qui est géré au niveau international. Ce n'est pas en deux minutes que l'on peut tout expliquer.

M. Guy Teissier, rapporteur. Ce n'est pas pour autant qu'il faut se taire. Je voudrais dire, à la suite des propos de Monsieur Lecoq sur la remontée vers l'exécutif, que je pense qu'il appartient à Madame la présidente, avec tout notre soutien, de formuler une sorte de vœu pour que nos propositions ici prennent acte.

M. Jérôme Lambert. Quand je me suis exprimé tout à l'heure, je n'ai pas plaidé pour qu'il y ait une taxe nationale qui troublerait les conditions de concurrence et entraînerait des problèmes dans le transport aérien international. Il faut soutenir une taxe internationale, qui alimenterait des actions internationales, dans le domaine du réchauffement climatique par exemple. Nous avons fait la taxe « Chirac » sur les billets, qui ne fonctionne d'ailleurs pas bien. J'invite celles et ceux qui nous écoutent et qui ont les responsabilités nécessaires à discuter internationalement pour la création d'une taxation sur le kérosène, qui servirait à des fins multilatérales.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. C'est un débat très intéressant. Chacun s'est exprimé à sa façon. Monsieur Cabaré a proposé que le G20 se saisisse de cette question. On a parlé de « niche » fiscale, c'est tout de même une très grosse niche puisque s'y trouvent 192 États membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale ! Mais ces questions doivent être posées. Les transports aériens ne sont pas couverts par l'Accord de Paris. Comment peut-on avoir une partie du transport international – transport aérien mais aussi transport maritime – qui pollue mais qui ne serait pas impliquée dans la lutte contre le changement climatique ? Mais on nous dit aussi qu'une taxation du kérosène augmenterait de 12 % le prix des billets d'avion : c'est un impact pour les citoyens et leur pouvoir d'achat. Tout ceci mérite d'être regardé. Je ne pense pas que deux grands secteurs économiques polluants puissent rester durablement à l'écart de la lutte contre le changement climatique.

Je rappelle qu'il appartient aux groupes de soulever la question en demandant un débat dans l'hémicycle sur ce texte.

La commission *adopte* le projet de loi n° 1124.

Projet de loi 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 (n° 1154) (Mme Monica Michel, rapporteure).

Mme Monica Michel, rapporteure. Mes chers collègues. Je vais vous présenter un protocole signé avec Djibouti le 1^{er} mars 2017, qui porte sur les compétences de la prévôté sur le territoire de ce petit État de la Corne de l'Afrique, dont nous avons déjà eu l'occasion de parler au sein de notre Commission.

Dans le cadre de la préparation de ce rapport, nous avons auditionné les services compétents du ministère de l'Intérieur, de la Justice, des Armées et de l'Europe et des Affaires étrangères, ainsi que l'ambassadeur de Djibouti.

Cet État assez pauvre se situe néanmoins à un endroit tout à fait stratégique, au niveau du détroit de Bab el-Mandeb, à la jonction de la mer Rouge et de l'océan Indien. C'est par là que transitent environ 40 % des approvisionnements énergétiques mondiaux.

Cette localisation a valu un Djibouti un intérêt croissant de la part des grands pays, qui ont été nombreux à y installer des bases militaires. Aux côtés des Français, on trouve aujourd'hui des Américains, des Chinois, mais aussi des Japonais, ou encore des Allemands.

Bien que Djibouti soit une ancienne colonie française, et demeure aujourd'hui un îlot francophone dans une Afrique de l'Est majoritairement anglophone, notre influence y est clairement concurrencée, y compris sur le plan militaire.

C'est d'autant plus le cas que la France s'est sans doute un peu désinvestie de cette région du monde, alors que ses forces étaient fortement sollicitées ailleurs, au Sahel et au Levant en particulier. La nature ayant horreur du vide, cet espace a été occupé par d'autres, à commencer par les Chinois.

Pourtant, si la France a un peu perdu du terrain à Djibouti, il est frappant de constater qu'elle y reste très populaire. De part et d'autre, on aime faire mention d'une relation privilégiée entre la France et Djibouti, qui remonte à la signature d'un traité d'amitié en 1862, sous le Second Empire. Signe de cet attachement mutuel sans doute, Djibouti a été le dernier à quitter le giron colonial français, en 1977.

Quant aux troupes françaises, elles n'ont jamais quitté Djibouti. Le jour même où l'indépendance était proclamée, un protocole fut signé, qui actait le maintien à Djibouti d'un contingent militaire français important : ce fut la naissance des Forces françaises à Djibouti.

Celles-ci sont encore présentes aujourd'hui, même si le contingent s'est un peu réduit au fil du temps : nous sommes passés de 3 000 soldats en 1977 à 1 400 environ aujourd'hui. Cette présence militaire française demeure un élément structurant de notre relation bilatérale. Elle est très bien accueillie par les Djiboutiens : l'ambassadeur nous l'a confirmé.

En effet, la France est la seule force militaire avec une présence familiale à Djibouti ; les autres contingents fonctionnent en vase clos sur leurs bases, dont ils sortent rarement. À l'inverse, les familles des militaires français font leurs courses à Djibouti-ville,

mettent leurs enfants à l'école française : cette communauté d'environ 4 000 ressortissants joue un rôle non négligeable dans l'économie de ce petit pays.

J'en arrive donc au sujet qui nous intéresse aujourd'hui : le protocole sur les compétences de la prévôté à Djibouti.

Qu'est-ce que la prévôté ? Ce sont des unités de la gendarmerie nationale qui sont déployées auprès des forces armées hors du territoire français. On en entend peu parler, mais en réalité, la prévôté a toujours accompagné le déploiement des armées en campagne, depuis aussi longtemps que l'armée française existe. On peut remonter ainsi jusqu'à Philippe VI qui, en 1330, avait confié à une troupe spéciale, sous l'autorité d'un prévôt des maréchaux, la tâche de traquer les déserteurs et les soldats coupables de pillages et de violences.

À l'heure actuelle, il existe des détachements de prévôté auprès des troupes françaises déployées dans 13 pays. Quand c'est dans le cadre d'une opération extérieure ou d'un exercice, ce sont des détachements de circonstance, avec des prévôts qui se relaient tous les 4 mois. Dans les endroits où des bases françaises sont implantées, ce sont des détachements permanents : les prévôts y sont alors déployés pour une durée de 3 ans. C'est le cas à Djibouti, où l'on trouve un détachement de 6 sous-officiers de gendarmerie, commandés par un officier.

Quel est le rôle de ces prévôts ? Ils ont principalement une mission de police judiciaire : les prévôts sont chargés d'instruire les plaintes et de conduire les enquêtes, en coopération avec les autorités djiboutiennes, dans toutes les situations où les accords de défense bilatéraux octroient un privilège de juridiction à la France. En résumé, ce sont les situations où des infractions ont été commises par ou contre un soldat des forces françaises à Djibouti ou un membre de sa famille.

La présence sur place des prévôts permet de disposer d'une capacité d'investigation immédiate pour faire la lumière sur des litiges impliquant les forces françaises. Cela permet aussi de coopérer directement sur le terrain avec les enquêteurs djiboutiens, sans avoir à passer par les autorités françaises à Paris. La prévôté est donc une institution qui vient en soutien de la projection de puissance des armées, en sécurisant le cadre juridique et en fluidifiant la coopération avec les autorités locales.

À Djibouti, les litiges qui impliquent les forces françaises sont surtout des atteintes aux biens : vols ou escroqueries contre les soldats ou leurs familles, par exemple. Mais ce sont aussi parfois des situations plus graves.

Les militaires français peuvent également être à l'origine de problèmes, par exemple d'accidents de la circulation, ou de violences et de bagarres dans les établissements où ils sont autorisés à sortir le soir. Mais globalement, ces situations restent peu fréquentes. La présence des prévôts permet de prévenir les débordements et de donner rapidement un traitement judiciaire aux problèmes qui surviennent, de façon à éviter qu'ils ne contaminent la relation bilatérale avec Djibouti.

Voilà, en quelques mots, ce qu'est la prévôté à Djibouti. Maintenant, quel est l'intérêt du protocole qui nous est présenté ? Jusqu'à aujourd'hui, la base juridique de l'action de la prévôté à Djibouti était un protocole daté de 1980. Ce protocole était unique en son genre : dans tous les autres pays où des prévôtés sont déployées, leurs missions ne sont jamais formalisées par un protocole bilatéral. Avec Djibouti, la France a obtenu ce protocole qui

permet d'aller plus loin dans la reconnaissance des missions qui sont dévolues aux prévôts : cela nous est très favorable.

Pourtant, le protocole de 1980 était obsolète dans certains domaines. Pourquoi ? À titre d'exemple, il faisait référence à notre accord de défense bilatéral de 1977, alors que celui-ci a été abrogé en 2011, lorsque nous avons signé un nouveau traité de coopération en matière de défense. C'est donc l'intérêt principal du protocole qui nous est soumis aujourd'hui : il est en conformité avec le cadre juridique global de notre relation avec Djibouti. Pour le reste, les missions de la prévôté demeurent largement inchangées, mises à part quelques modifications mineures, qui vont plutôt dans le sens d'une plus grande sécurité juridique pour nos militaires et leurs familles.

Au total, vous l'aurez compris, le protocole soumis à notre vote ne modifie guère les missions et conditions d'exercice des prévôts à Djibouti. Cet accord a néanmoins son importance sur le plan de notre relation bilatérale avec Djibouti : il marque notre volonté commune de conforter notre partenariat stratégique, centré sur la présence militaire française à Djibouti.

Djibouti montre son attachement particulier à la France dans un contexte où il est courtisé par d'autres. Réciproquement, la France marque sa volonté de se réinvestir à Djibouti après quelques années où elle avait été plutôt en retrait. À cet égard, l'Ambassadeur nous a dit sans ambiguïté que la France était attendue, et je pense qu'il faut répondre à cet appel.

Nous pouvons le faire en commençant par ratifier ce protocole ; côté djiboutien, la procédure de ratification est en cours et devrait aboutir rapidement, dès lors que la France aura achevé le processus de son côté.

Mme Nicole Trisse. Vous venez de nous rappeler l'importance du protocole sur les compétences de la prévôté, qui vient structurer davantage la relation bilatérale avec Djibouti et a un impact sur les activités des 1 450 militaires français déployés sur place, mais aussi sur leurs familles. Comme vous l'avez souligné, la France est la seule force militaire avec une présence familiale à Djibouti, ce qui accentue la nécessité d'un cadre juridique adapté.

Je n'ai pas de réserve à émettre sur le protocole en lui-même, qui porte sur un sujet précis et technique. Mais j'aimerais pousser un peu la réflexion sur les relations franco-djiboutiennes.

Certes, ce protocole tend à conforter le partenariat privilégié entre la France et Djibouti. Mais n'oublions pas qu'à côté de notre base militaire, la plus importante que nous ayons à l'étranger, nous avons pour voisins et concurrents directs, des bases américaines, japonaises mais aussi chinoises. Et cela, sans compter les autres nations qui se bousculent aux portes de la République de Djibouti, devenue le pays le plus convoité d'Afrique sur le plan militaire.

Vous soulignez que l'ambassadeur de Djibouti vous a affirmé sans ambiguïté que la France était attendue là-bas. À cet égard, pensez-vous que la diplomatie militaire menée par notre pays est suffisante ? Devrions-nous aller plus loin pour conforter notre partenariat stratégique ?

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous sommes quelques-uns à être allés en mission à Djibouti : Didier Quentin, Marion Lenne, Christian Hutin. En effet, la question que vous posez sur l'ambition de notre partenariat stratégique est absolument cruciale.

M. Didier Quentin. Cette institution de la prévôté est assez méconnue. Vous nous avez cité un texte de Philippe VI, daté du XIV^e siècle. Je compléterai par l'édit de 1373 du roi Charles V qui dispose que « *le prévôt du connétable est chargé de connaître les crimes et les maléfices qui se commettent dans les armées par les gens de guerre* ».

Comme vous le soulignez, l'actualisation du protocole de 1980, qui est un document juridique d'un type inédit, marque notre volonté commune de préserver une relation privilégiée, tout à fait originale par rapport à celles qu'entretient Djibouti avec les autres puissances militaires présentes dans le pays. Nous ne pouvons que nous en féliciter. Par ce texte, la France saisit la main que lui tend Djibouti et notamment son ambassadeur, que vous avez rencontré.

Lors du compte rendu de la mission à laquelle notre présidente vient de faire allusion, nous appelions de nos vœux une remontée en puissance sérieuse et déterminée des forces françaises à Djibouti (FFDj). Celles-ci rassemblent 1400 militaires et civils, auxquels il faut ajouter 400 conjoints et 700 enfants. Il importe également de rappeler l'importance stratégique de Djibouti, situé au niveau du détroit de Bab el-Mandeb. Reconnaisant enfin cette importance, la France a mis un terme à ce que l'on appelle pudiquement la « déflation du dispositif », opérée ces dernières années au bénéfice de notre engagement dans les Émirats. Nous maintenons à Djibouti un dispositif interarmées d'une très faible épaisseur organique, avec des faiblesses et des fragilités que nous avons soulignées lors de notre rapport.

Il ne faut jamais rien considérer pour définitivement acquis. C'est la raison pour laquelle nous devons continuer à structurer notre coopération sur le temps long : implémentation du traité de coopération en matière de défense, mise en œuvre d'un comité de suivi, soutien au projet de modernisation des forces armées djiboutiennes. J'avais eu l'occasion de le dire dans le cadre du rapport pour avis de notre commission sur le budget des armées.

Il est donc grand temps que la France rattrape son retard dans un contexte où Djibouti, îlot francophone dans une Afrique de l'Est anglophone, affiche sans ambiguïté la volonté de voir notre pays plus présent. Nous ne pouvons que nous réjouir de la signature de ce protocole, qui y contribue.

M. Christian Hutin. Lorsque nous nous étions rendus à cette mission à Djibouti, je m'étais dit que, s'il y avait un défilé le jour de la fête nationale djiboutienne, qui doit être le 27 juin, le jour de l'indépendance, ce serait sans doute le défilé le plus protéiforme qu'on puisse imaginer. Le nombre d'armées qui pourraient défiler serait impressionnant...

Les troupes françaises à Djibouti sont équipées et volontaires. Elles nous ont exprimé le fait que Djibouti était essentiel pour l'entraînement des militaires, en particulier pour l'aviation. Si nous obtenons de bons résultats au Mali c'est aussi parce que nous pouvons nous entraîner à Djibouti.

Dans le cadre de ce défilé militaire, l'armée française serait probablement la plus applaudie. Notre relation dépasse complètement le stade du colonialisme : il y a de l'affection, c'est ce que nous avons profondément ressenti.

À côté, la base chinoise est impressionnante, la base américaine n'est pas mal non plus. Mais il est vrai que beaucoup d'armées n'ont pratiquement pas de relations avec Djibouti. Par exemple, les militaires allemands vivent à l'hôtel.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. C'est l'opération Atalante.

M. Christian Hutin. C'est vrai que nous sommes attendus à Djibouti. On observe un lien fort dans tous les milieux, y compris économiques. Je crois donc que notre commission, et aussi, je l'espère, le Gouvernement, ne peuvent qu'être très attentifs à notre présence à Djibouti. Nous pourrions faire un effort sur la qualité du matériel militaire en dotation à Djibouti. C'est notamment pour cela que nous avons voté en faveur du budget de la défense.

Mme Marion Lenne. Lors de notre mission, nous avons visité la base militaire des Forces françaises à Djibouti. Pour avoir vécu expatriée de nombreuses années, j'avoue que la proximité avec les Djiboutiens ne m'a pas autant frappée que vous. En effet, l'attente de France a été soulignée, mais je crois qu'il y a surtout l'attente d'un travail entre citoyens du monde.

En attendant, nos effectifs sont bien présents. Dans cet arc de crises stratégique, nous avons aussi remarqué que d'autres forces étaient implantées. Pouvez-vous nous dire si les autres pays déploient également des unités de prévôté auprès de leurs forces armées ?

M. Jean-Paul Lecoq. J'ai lu que la France accueillait, au sein des forces armées à Djibouti, des militaires d'autres armées, notamment allemands et espagnols. La prévôté est-elle également compétente pour ces forces armées que nous accueillons à Djibouti ?

Par ailleurs, vous évoquez le fait que nous jouissons de certains avantages sur le sol djiboutien. Nous sommes en droit de nous demander si ce n'est pas du post-colonialisme. Un an après la signature du traité de coopération de défense, en 2011, Djibouti est entré sur la liste des pays prioritaires de l'aide publique au développement (APD) française. Est-ce une forme de rétribution pour la pérennisation de notre implantation ?

Vous n'avez pas parlé de la démocratie Djiboutienne, qui est très faible. Il existe une opposition reconnue officiellement, et une autre, considérée comme illégale. L'opposition ne détient que 8 sièges au Parlement ; elle est totalement muselée. Quant aux autres partis, ils sont illégaux ; leurs membres sont régulièrement enfermés et mis en examen. Les opposants dénoncent très souvent les tentatives d'intimidation du pouvoir afin de leur faire quitter le pays. Dans ce contexte, le président en exercice n'a pas de difficultés à se faire réélire régulièrement. Que fait la France pour dénoncer l'état déplorable de la démocratie et des droits politiques dans ce pays ?

Par ailleurs, je rappelle que Djibouti est aussi le débarcadère d'une longue route d'émigration vers la péninsule arabique. Très récemment, plus de 50 migrants sont morts au large de la côte. Ces derniers sont souvent éthiopiens, soudanais ou somaliens.

Enfin, j'aimerais savoir si la France est le seul pays avec lequel Djibouti a conclu un protocole sur les compétences de la police militaire. La Chine a-t-elle un protocole similaire par exemple ? Et quel est le droit appliqué par les prévôts dans l'exercice de leurs missions, sachant que nous sommes sur le sol djiboutien ? Est-ce le droit français qui s'applique à l'intérieur de la caserne et le droit djiboutien au-dehors ?

M. Michel Fanget. La question de la présence française sur le territoire de Djibouti est essentielle à la bonne compréhension de nos objectifs stratégiques dans la région. Notre implantation est continue et ancienne. Elle répond à plusieurs buts parfaitement identifiés dans le rapport que vous avez présenté et dans le projet de loi dont nous débattons. Cette présence ne fait pas réellement débat, tant cette dimension stratégique est évidente et reconnue.

Au sujet du protocole sur les compétences de la prévôté, la rapporteure a bien souligné qu'il ne modifiait que marginalement les clauses du protocole de 1980. La signature de ce document est néanmoins un acte fort de confiance et d'amitié entre la République de Djibouti et la République française. Ce protocole vient prolonger le traité de défense qui nous lie à Djibouti et qui nous permet d'être, aujourd'hui encore, parmi les quelques pays qui comptent dans cette zone géographique. C'est pourquoi le Mouvement démocrate et apparentés votera en faveur de ce texte.

Mme Isabelle Rauch. J'aurais juste voulu que vous nous précisiez sous quelle autorité les prévôts déployés à Djibouti exercent leurs missions. Sont-ils sous les ordres du commandement de la base militaire ?

Mme Laetitia Saint-Paul. Avez-vous une idée du volume d'affaires traitées chaque année par les prévôts ? Combien sont-ils sur place ?

M. Guy Teissier. Ce petit pays de la Corne de l'Afrique suscite la convoitise de tous les pays du monde, compte tenu de sa position géostratégique. D'où la concurrence qui nous est livrée, sur un territoire où nos militaires sont historiquement implantés.

Il faut se rappeler que la 13^e brigade de légion étrangère s'y est installée juste après la guerre d'Algérie. Ensuite, un régiment d'infanterie de marine est venu compléter le dispositif, et les commandos marins se sont installés à Arta, où ils se trouvent toujours. Ce lieu est pour eux une base d'entraînement exceptionnelle ! De manière générale, les forces que nous projetons dans des environnements difficiles trouvent dans les conditions naturelles de Djibouti un terrain d'entraînement parfait.

Je veux souligner que les gendarmes d'aujourd'hui ne sont que les héritiers des prévôts d'hier ; en effet, la prévôté, du temps de la monarchie, c'était la gendarmerie. Les gendarmes qui sont à Djibouti sont des officiers de police judiciaire. Ils appliquent le droit français aux militaires français et à leurs familles, en accord avec le gouvernement local.

Je veux également insister sur le fait que la coopération entre l'armée française et l'armée nationale djiboutienne est très forte. Disons-le, l'armée djiboutienne ne tient que par l'aide que l'armée française lui apporte, sans ingérence, en vertu d'accords très précis et appréciés de la part de Djibouti. Je pense que Djibouti fait partie de ces pays qui ont envie de France et qui le disent. Vous avez cité l'Ambassadeur, qui disait que la France est attendue ; nous ne devons pas laisser cet appel sans réponse. Il me semble donc positif que nous ratifions le protocole sur les compétences de la prévôté, afin d'actualiser le cadre juridique et de pérenniser notre présence, dans un climat de concurrence très forte.

Il est vrai que les autres forces présentes à Djibouti restent repliées sur elles-mêmes. C'est un trait général de l'armée française : partout où elle se trouve, elle partage le quotidien des gens et les aide, lorsque ce n'est pas dans un milieu hostile. Cela fait la grandeur et la noblesse de nos armées, et notamment de leur prestigieux service de santé. J'ai le

souvenir d'avoir vu à Djibouti des médecins de la Légion étrangère apporter des soins au fin fond du désert. Ils le font régulièrement, tous les quinze jours. Ils viennent apporter aide et assistance aux populations qui marchent parfois des jours pour venir se faire soigner par eux. C'est aussi cela, la grandeur et le rayonnement de la France. Nous devons en être fiers !

Mme Mireille Clapot. Ce protocole matérialise une volonté de conforter le partenariat stratégique entre la France et Djibouti. La France est attendue dans un contexte où cette zone est l'objet de certains appétits...

Puisque nous parlons de la prévôté qui a pour mission d'exercer la police judiciaire, il est peut-être utile de mentionner une affaire qui a longtemps envenimé les relations franco-djiboutiennes. Je veux parler de la mort du juge français Borrel, dans des conditions suspectes, en 1995, à Djibouti. Les prévôts ont-ils été associés à cette affaire et celle-ci a-t-elle été résolue ?

Mme Monica Michel, rapporteure. Au sujet des attentes des Djiboutiens, l'ambassadeur nous a donné quelques pistes. Il nous a dit que la relation franco-djiboutienne avait toujours été tirée par les militaires, mais que, pour entretenir notre amitié, nous devons désormais la renforcer, notamment avec une diplomatie parlementaire. Les Djiboutiens aimeraient par exemple une invitation du groupe d'amitié France-Djibouti. Ils voudraient aussi que le président de la République vienne leur rendre visite. Je précise que j'assume le suivi d'un groupe de pays dont Djibouti fait partie ; dans ce cadre, nous devons organiser une nouvelle rencontre avec l'Ambassadeur, pour approfondir ce qui pourrait être mis en œuvre par la suite.

Madame Lenne, vous voulez savoir si d'autres pays présents à Djibouti déploient également des unités de prévôté auprès de leurs forces armées. En fait, la prévôté est un modèle original que l'on ne retrouve pas vraiment dans les autres pays. Les détachements de prévôté reposent sur des effectifs très restreints ; 7 gendarmes à Djibouti (six sous-officiers, accompagnés d'un officier) qui interviennent en complément sur l'ensemble des missions pour lesquelles ils sont sollicités, qu'il s'agisse de police judiciaire, de police générale militaire ou d'appuis à la force. Les prévôts représentent une capacité de réaction immédiate auprès des forces déployées. Dans les autres pays, en général, des unités sont déployées auprès des forces armées, mais souvent avec des missions sensiblement différentes, plus ciblées sur le domaine militaire et sans compétences judiciaires. Je pense notamment aux *Carabinieri* italiens, qui n'ont pas de compétence de police judiciaire, mais ont des missions plus étendues, notamment pour la protection des forces.

M. Lecoq, la compétence des prévôts s'exerce dans le cadre de l'article 16 du traité de défense conclu par la France avec Djibouti en 2011 ; elle ne concerne donc que les forces françaises.

Vous avez posé une question sur le lien entre l'accord de défense de 2011 et notre aide publique au développement à Djibouti. Je dirais que, depuis quelques années, il y a une relance globale de notre coopération avec Djibouti, dans les différents domaines. En effet, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement a confirmé, en juillet 2013, l'intégration de Djibouti dans la liste des pays prioritaires de la coopération française.

Vous avez aussi demandé si la Chine avait conclu un accord en matière de défense avec Djibouti : les deux pays ont signé en 2015 un accord bilatéral concernant l'installation

d'une base militaire chinoise. Enfin, vous avez posé la question du droit appliqué par les prévôts : leur mission est bien d'appliquer le droit français, dans la limite du privilège de juridiction reconnu à la France.

Madame Rauch, vous avez demandé sous quelle autorité exercent les prévôts déployés à Djibouti. En fait, la chaîne hiérarchique dans laquelle s'insèrent les prévôts est à géométrie variable. Sur le plan organique, les prévôts sont une composante de la gendarmerie nationale, ils sont hiérarchiquement dépendants du commandement de la gendarmerie prévôtale, basé à Maisons-Alfort, qui recrute les prévôts et contrôle leur action sur le terrain. La décision de déploiement d'une brigade de prévôté est du ressort de la ministre des Armées et de l'état-major des armées, qui est l'autorité ultime pour l'exécution de toutes les missions de police militaire générale et d'appui à la force. En revanche, pour l'exercice des missions de police judiciaire, les prévôts sont directement placés sous l'autorité des magistrats spécialisés du tribunal de grande instance de Paris, sans interférence possible de l'autorité militaire. En effet, dans la mesure où des militaires, y compris des gradés, peuvent être impliqués dans des infractions, il est essentiel que les prévôts puissent agir en toute indépendance dans ces situations.

En réponse à Mme Saint-Paul, en 2018, la brigade prévôtale a constaté 46 crimes et délits, dont 26 atteintes aux biens et 12 atteintes aux personnes. Ces chiffres sont en diminution constante depuis 2014 (114 crimes et délits constatés cette année-là ; 92 en 2015 ; 68 en 2016 ; 47 en 2017). Cela tient à une réduction des contingents français à Djibouti, mais aussi aux mesures de vigilance prônées à la suite de l'attentat ayant visé un restaurant fréquenté par les Occidentaux en 2014. Par ailleurs, 46 accidents de la circulation ont été constatés par les prévôts en 2017, et 69 procédures de renseignement judiciaire ont été établies.

Enfin, Mme Clapot, vous avez raison, la mort en 1995 du juge Borrel, déployé dans le cadre de la coopération technique avec Djibouti, a longtemps mis en péril notre relation bilatérale, car elle revêtait une sensibilité politique extrême, notamment du fait de l'implication soupçonnée de hauts responsables djiboutiens. Je rappelle que M. Borrel avait été retrouvé mort, que l'enquête avait conclu au suicide, mais que la veuve de M. Borrel avait porté plainte pour assassinat. Cette affaire n'est toujours pas résolue aujourd'hui, et la procédure judiciaire française se poursuit. Ce n'est pas notre rôle d'en débattre aujourd'hui, car nous devons respecter le secret de l'instruction. À l'heure actuelle, il y a une volonté, de part et d'autre, de bien séparer la procédure judiciaire de la relation politique globale, afin d'éviter que l'une ne contamine l'autre. En outre, des relations bilatérales de qualité facilitent le travail des enquêteurs sur le terrain. Nous avons donc tout intérêt à poursuivre dans cette voie, qui est la plus productive. Et, pour répondre précisément à votre question, l'enquête sur la mort du juge Borrel ne relève pas de la compétence des prévôts, car elle n'est pas en lien avec la présence des forces françaises à Djibouti.

M. Jean-Paul Lecoq. Vous n'avez pas répondu à ma question sur l'attitude de la France face à la situation politique à Djibouti. Cette semaine, le Président de la République française s'ingère dans la vie interne du Venezuela ; osons-nous, de la même manière, dire à nos amis djiboutiens que nous sommes choqués que l'opposition soit enfermée ? Ou considérons-nous qu'en échange de l'implantation de notre base, qui est stratégique pour nous, nous fermons les yeux sur les atteintes à la démocratie et aux libertés politiques dans ce pays ?

Vous ne m'avez pas dit pour quelle raison nous avons placé Djibouti sur la liste des pays prioritaires de l'aide au développement. Est-ce que Djibouti fait partie des pays qui ont objectivement besoin de notre aide, ou est-ce en échange de l'implantation de notre base ?

Pour revenir au Venezuela, j'ai demandé que l'on auditionne d'urgence l'ambassadeur de ce pays à Paris. Imaginez un peu qu'au moment où les manifestations des gilets jaunes battaient leur plein, alors que le climat politique était très tendu et que beaucoup de monde demandait la démission du président Macron, M. Larcher ait dit : « je me propose d'être le président par intérim de la France », et que MM. Trump, Poutine, ou d'autres, aient décidé de le reconnaître. Qu'aurions-nous dit ? Mais quand il s'agit du Venezuela, on laisse faire et on ne dit rien. Il me semble urgent que notre commission se positionne.

Mme Monica Michel, rapporteure. Nous n'avons pas abordé la situation politique du pays avec l'Ambassadeur. Il me semble que ce n'est vraiment pas le sujet. On ne peut pas toujours tout mettre sur le même plan.

En ce qui concerne l'aide au développement, Djibouti est à l'évidence un pays très pauvre ; je rappelle qu'en terme d'indice de développement humain (IDH), Djibouti se classait en 2016 en 170^e position sur 187 États. La priorité que nous lui accordons est donc pleinement justifiée.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Je rappelle que le groupe GDR a demandé un débat en séance publique sur ce texte, qui se tiendra jeudi 14 février. Ce sera l'occasion pour chacun de faire valoir ses préoccupations et ses attentes. Je pense qu'il est très important que nous conservions des relations étroites avec Djibouti. La France est très attendue sur le plan militaire, mais aussi en matière économique, et pour le développement de la francophonie. Nous l'avons ressenti lorsque nous nous y sommes rendus.

Il faut bien voir que le processus de paix entre l'Éthiopie et l'Érythrée change la donne pour Djibouti, qui est actuellement le débouché maritime essentiel de l'Éthiopie. Cette situation pourrait changer du tout au tout. Le renforcement de la coopération avec la France revêt une importance particulière dans ce contexte.

Je voudrais rebondir sur la question de la liste des pays prioritaires de l'aide publique au développement (APD) française. À l'heure actuelle, le Parlement n'est consulté à aucun moment pour l'établissement de cette liste, et n'en débat jamais : c'est une lacune qu'il me semble urgent de combler. Je rappelle que l'APD provient de l'argent des contribuables français ! Nous y travaillons actuellement. En réaction à l'avant-projet sur la loi sur le développement qui sera présentée à l'Assemblée dans les prochains mois, nous avons élaboré une note conjointe avec le Sénat, fruit de l'ensemble des travaux des rapporteurs sur l'aide au développement ; cette question de liste prioritaire y figure. Il me semble essentiel que les parlementaires et, au-delà, les Français, puissent s'approprier leur aide au développement.

M. Jean-Michel Clément : La corne de l'Afrique est l'une des principales régions d'origine des migrants qui arrivent en Europe et en France ; on trouve beaucoup d'Érythréens, d'Éthiopiens voire de Djiboutiens. Je l'ai observé dans le centre d'accueil et d'orientation (CAO) qui se trouve dans ma circonscription. La prévôté joue-t-elle un rôle dans le contrôle de ces mouvements de population ?

Mme Monica Michel, rapporteure. À ma connaissance, le rôle des prévôtés ne concerne absolument pas le contrôle de l'immigration. À l'heure actuelle, la prévôté a pour

mission principale l'exercice de la police judiciaire auprès des forces militaires françaises à l'étranger, dans les cas où un privilège de juridiction est reconnu à la France, c'est-à-dire pour les infractions commises par ou contre les militaires français ou leurs familles.

Mme Nicole Trisse. Vous venez de nous rappeler l'importance du protocole sur les compétences de la prévôté, qui vient structurer davantage la relation bilatérale avec Djibouti et a un impact sur les activités des 1 450 militaires français déployés sur place, mais aussi sur leurs familles. Comme vous l'avez souligné, la France est la seule force militaire avec une présence familiale à Djibouti, ce qui accentue la nécessité d'un cadre juridique adapté.

Je n'ai pas de réserve à émettre sur le protocole en lui-même, qui porte sur un sujet précis et technique. Mais j'aimerais pousser un peu la réflexion sur les relations franco-djiboutiennes.

Certes, ce protocole tend à conforter le partenariat privilégié entre la France et Djibouti. Mais n'oublions pas qu'à côté de notre base militaire, la plus importante que nous ayons à l'étranger, nous avons pour voisins et concurrents directs, des bases américaines, japonaises mais aussi chinoises. Et cela, sans compter les autres nations qui se bousculent aux portes de la République de Djibouti, devenue le pays le plus convoité d'Afrique sur le plan militaire.

Vous soulignez que l'ambassadeur de Djibouti vous a affirmé sans ambiguïté que la France était attendue là-bas. À cet égard, pensez-vous que la diplomatie militaire menée par notre pays est suffisante ? Devrions-nous aller plus loin pour conforter notre partenariat stratégique ?

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous sommes quelques-uns à être allés en mission à Djibouti : Didier Quentin, Marion Lenne, Christian Hutin. En effet, la question que vous posez sur l'ambition de notre partenariat stratégique est absolument cruciale.

M. Didier Quentin. Cette institution de la prévôté est assez méconnue. Vous nous avez cité un texte de Philippe VI, daté du XIV^e siècle. Je compléterai par l'édit de 1373 du roi Charles V qui dispose que « *le prévôt du connétable est chargé de connaître les crimes et les maléfices qui se commettent dans les armées par les gens de guerre* ».

Comme vous le soulignez, l'actualisation du protocole de 1980, qui est un document juridique d'un type inédit, marque notre volonté commune de préserver une relation privilégiée, tout à fait originale par rapport à celles qu'entretient Djibouti avec les autres puissances militaires présentes dans le pays. Nous ne pouvons que nous en féliciter. Par ce texte, la France saisit la main que lui tend Djibouti et notamment son ambassadeur, que vous avez rencontré.

Lors du compte rendu de la mission à laquelle notre présidente vient de faire allusion, nous appelions de nos vœux une remontée en puissance sérieuse et déterminée des forces françaises à Djibouti (FFDj). Celles-ci rassemblent 1400 militaires et civils, auxquels il faut ajouter 400 conjoints et 700 enfants. Il importe également de rappeler l'importance stratégique de Djibouti, situé au niveau du détroit de Bab el-Mandeb. Reconnaisant enfin cette importance, la France a mis un terme à ce que l'on appelle pudiquement la « déflation du dispositif », opérée ces dernières années au bénéfice de notre engagement dans les Émirats.

Nous maintenons à Djibouti un dispositif interarmées d'une très faible épaisseur organique, avec des faiblesses et des fragilités que nous avons soulignées lors de notre rapport.

Il ne faut jamais rien considérer pour définitivement acquis. C'est la raison pour laquelle nous devons continuer à structurer notre coopération sur le temps long : implémentation du traité de coopération en matière de défense, mise en œuvre d'un comité de suivi, soutien au projet de modernisation des forces armées djiboutiennes. J'avais eu l'occasion de le dire dans le cadre du rapport pour avis de notre commission sur le budget des armées.

Il est donc grand temps que la France rattrape son retard dans un contexte où Djibouti, îlot francophone dans une Afrique de l'Est anglophone, affiche sans ambiguïté la volonté de voir notre pays plus présent. Nous ne pouvons que nous réjouir de la signature de ce protocole, qui y contribue.

M. Christian Hutin. Lorsque nous nous étions rendus à cette mission à Djibouti, je m'étais dit que, s'il y avait un défilé le jour de la fête nationale djiboutienne, qui doit être le 27 juin, le jour de l'indépendance, ce serait sans doute le défilé le plus protéiforme qu'on puisse imaginer. Le nombre d'armées qui pourraient défiler serait impressionnant...

Les troupes françaises à Djibouti sont équipées et volontaires. Elles nous ont exprimé le fait que Djibouti était essentiel pour l'entraînement des militaires, en particulier pour l'aviation. Si nous obtenons de bons résultats au Mali c'est aussi parce que nous pouvons nous entraîner à Djibouti.

Dans le cadre de ce défilé militaire, l'armée française serait probablement la plus applaudie. Notre relation dépasse complètement le stade du colonialisme : il y a de l'affection, c'est ce que nous avons profondément ressenti.

À côté, la base chinoise est impressionnante, la base américaine n'est pas mal non plus. Mais il est vrai que beaucoup d'armées n'ont pratiquement pas de relations avec Djibouti. Par exemple, les militaires allemands vivent à l'hôtel.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. C'est l'opération Atalante.

M. Christian Hutin. C'est vrai que nous sommes attendus à Djibouti. On observe un lien fort dans tous les milieux, y compris économiques. Je crois donc que notre commission, et aussi, je l'espère, le Gouvernement, ne peuvent qu'être très attentifs à notre présence à Djibouti. Nous pourrions faire un effort sur la qualité du matériel militaire en dotation à Djibouti. C'est notamment pour cela que nous avons voté en faveur du budget de la défense.

Mme Marion Lenne. Lors de notre mission, nous avons visité la base militaire des Forces françaises à Djibouti. Pour avoir vécu expatriée de nombreuses années, j'avoue que la proximité avec les Djiboutiens ne m'a pas autant frappée que vous. En effet, l'attente de France a été soulignée, mais je crois qu'il y a surtout l'attente d'un travail entre citoyens du monde.

En attendant, nos effectifs sont bien présents. Dans cet arc de crises stratégique, nous avons aussi remarqué que d'autres forces étaient implantées. Pouvez-vous nous dire si les autres pays déploient également des unités de prévôté auprès de leurs forces armées ?

M. Jean-Paul Lecoq. J'ai lu que la France accueillait, au sein des forces armées à Djibouti, des militaires d'autres armées, notamment allemands et espagnols. La prévôté est-elle également compétente pour ces forces armées que nous accueillons à Djibouti ?

Par ailleurs, vous évoquez le fait que nous jouissons de certains avantages sur le sol djiboutien. Nous sommes en droit de nous demander si ce n'est pas du post-colonialisme. Un an après la signature du traité de coopération de défense, en 2011, Djibouti est entré sur la liste des pays prioritaires de l'aide publique au développement (APD) française. Est-ce une forme de rétribution pour la pérennisation de notre implantation ?

Vous n'avez pas parlé de la démocratie Djiboutienne, qui est très faible. Il existe une opposition reconnue officiellement, et une autre, considérée comme illégale. L'opposition ne détient que 8 sièges au Parlement ; elle est totalement muselée. Quant aux autres partis, ils sont illégaux ; leurs membres sont régulièrement enfermés et mis en examen. Les opposants dénoncent très souvent les tentatives d'intimidation du pouvoir afin de leur faire quitter le pays. Dans ce contexte, le président en exercice n'a pas de difficultés à se faire réélire régulièrement. Que fait la France pour dénoncer l'état déplorable de la démocratie et des droits politiques dans ce pays ?

Par ailleurs, je rappelle que Djibouti est aussi le débarcadère d'une longue route d'émigration vers la péninsule arabique. Très récemment, plus de 50 migrants sont morts au large de la côte. Ces derniers sont souvent éthiopiens, soudanais ou somaliens.

Enfin, j'aimerais savoir si la France est le seul pays avec lequel Djibouti a conclu un protocole sur les compétences de la police militaire. La Chine a-t-elle un protocole similaire par exemple ? Et quel est le droit appliqué par les prévôts dans l'exercice de leurs missions, sachant que nous sommes sur le sol djiboutien ? Est-ce le droit français qui s'applique à l'intérieur de la caserne et le droit djiboutien au-dehors ?

M. Michel Fanget. La question de la présence française sur le territoire de Djibouti est essentielle à la bonne compréhension de nos objectifs stratégiques dans la région. Notre implantation est continue et ancienne. Elle répond à plusieurs buts parfaitement identifiés dans le rapport que vous avez présenté et dans le projet de loi dont nous débattons. Cette présence ne fait pas réellement débat, tant cette dimension stratégique est évidente et reconnue.

Au sujet du protocole sur les compétences de la prévôté, la rapporteure a bien souligné qu'il ne modifiait que marginalement les clauses du protocole de 1980. La signature de ce document est néanmoins un acte fort de confiance et d'amitié entre la République de Djibouti et la République française. Ce protocole vient prolonger le traité de défense qui nous lie à Djibouti et qui nous permet d'être, aujourd'hui encore, parmi les quelques pays qui comptent dans cette zone géographique. C'est pourquoi le Mouvement démocrate et apparentés votera en faveur de ce texte.

Mme Isabelle Rauch. J'aurais juste voulu que vous nous précisiez sous quelle autorité les prévôts déployés à Djibouti exercent leurs missions. Sont-ils sous les ordres du commandement de la base militaire ?

Mme Laetitia Saint-Paul. Avez-vous une idée du volume d'affaires traitées chaque année par les prévôts ? Combien sont-ils sur place ?

M. Guy Teissier. Ce petit pays de la Corne de l'Afrique suscite la convoitise de tous les pays du monde, compte tenu de sa position géostratégique. D'où la concurrence qui nous est livrée, sur un territoire où nos militaires sont historiquement implantés.

Il faut se rappeler que la 13^e brigade de légion étrangère s'y est installée juste après la guerre d'Algérie. Ensuite, un régiment d'infanterie de marine est venu compléter le dispositif, et les commandos marins se sont installés à Arta, où ils se trouvent toujours. Ce lieu est pour eux une base d'entraînement exceptionnelle ! De manière générale, les forces que nous projetons dans des environnements difficiles trouvent dans les conditions naturelles de Djibouti un terrain d'entraînement parfait.

Je veux souligner que les gendarmes d'aujourd'hui ne sont que les héritiers des prévôts d'hier ; en effet, la prévôté, du temps de la monarchie, c'était la gendarmerie. Les gendarmes qui sont à Djibouti sont des officiers de police judiciaire. Ils appliquent le droit français aux militaires français et à leurs familles, en accord avec le gouvernement local.

Je veux également insister sur le fait que la coopération entre l'armée française et l'armée nationale djiboutienne est très forte. Disons-le, l'armée djiboutienne ne tient que par l'aide que l'armée française lui apporte, sans ingérence, en vertu d'accords très précis et appréciés de la part de Djibouti. Je pense que Djibouti fait partie de ces pays qui ont envie de France et qui le disent. Vous avez cité l'Ambassadeur, qui disait que la France est attendue ; nous ne devons pas laisser cet appel sans réponse. Il me semble donc positif que nous ratifions le protocole sur les compétences de la prévôté, afin d'actualiser le cadre juridique et de pérenniser notre présence, dans un climat de concurrence très forte.

Il est vrai que les autres forces présentes à Djibouti restent repliées sur elles-mêmes. C'est un trait général de l'armée française : partout où elle se trouve, elle partage le quotidien des gens et les aide, lorsque ce n'est pas dans un milieu hostile. Cela fait la grandeur et la noblesse de nos armées, et notamment de leur prestigieux service de santé. J'ai le souvenir d'avoir vu à Djibouti des médecins de la Légion étrangère apporter des soins au fin fond du désert. Ils le font régulièrement, tous les quinze jours. Ils viennent apporter aide et assistance aux populations qui marchent parfois des jours pour venir se faire soigner par eux. C'est aussi cela, la grandeur et le rayonnement de la France. Nous devons en être fiers !

Mme Mireille Clapot. Ce protocole matérialise une volonté de conforter le partenariat stratégique entre la France et Djibouti. La France est attendue dans un contexte où cette zone est l'objet de certains appétits...

Puisque nous parlons de la prévôté qui a pour mission d'exercer la police judiciaire, il est peut-être utile de mentionner une affaire qui a longtemps envenimé les relations franco-djiboutiennes. Je veux parler de la mort du juge français Borrel, dans des conditions suspectes, en 1995, à Djibouti. Les prévôts ont-ils été associés à cette affaire et celle-ci a-t-elle été résolue ?

Mme Monica Michel, rapporteure. Au sujet des attentes des Djiboutiens, l'ambassadeur nous a donné quelques pistes. Il nous a dit que la relation franco-djiboutienne avait toujours été tirée par les militaires, mais que, pour entretenir notre amitié, nous devons désormais la renforcer, notamment avec une diplomatie parlementaire. Les Djiboutiens aimeraient par exemple une invitation du groupe d'amitié France-Djibouti. Ils voudraient aussi que le président de la République vienne leur rendre visite. Je précise que j'assume le suivi d'un groupe de pays dont Djibouti fait partie ; dans ce cadre, nous devons organiser une

nouvelle rencontre avec l’Ambassadeur, pour approfondir ce qui pourrait être mis en œuvre par la suite.

Madame Lenne, vous voulez savoir si d’autres pays présents à Djibouti déploient également des unités de prévôté auprès de leurs forces armées. En fait, la prévôté est un modèle original que l’on ne retrouve pas vraiment dans les autres pays. Les détachements de prévôté reposent sur des effectifs très restreints ; 7 gendarmes à Djibouti (six sous-officiers, accompagnés d’un officier) qui interviennent en complément sur l’ensemble des missions pour lesquelles ils sont sollicités, qu’il s’agisse de police judiciaire, de police générale militaire ou d’appui à la force. Les prévôts représentent une capacité de réaction immédiate auprès des forces déployées. Dans les autres pays, en général, des unités sont déployées auprès des forces armées, mais souvent avec des missions sensiblement différentes, plus ciblées sur le domaine militaire et sans compétences judiciaires. Je pense notamment aux *Carabinieri* italiens, qui n’ont pas de compétence de police judiciaire, mais ont des missions plus étendues, notamment pour la protection des forces.

M. Lecoq, la compétence des prévôts s’exerce dans le cadre de l’article 16 du traité de défense conclu par la France avec Djibouti en 2011 ; elle ne concerne donc que les forces françaises.

Vous avez posé une question sur le lien entre l’accord de défense de 2011 et notre aide publique au développement à Djibouti. Je dirais que, depuis quelques années, il y a une relance globale de notre coopération avec Djibouti, dans les différents domaines. En effet, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement a confirmé, en juillet 2013, l’intégration de Djibouti dans la liste des pays prioritaires de la coopération française.

Vous avez aussi demandé si la Chine avait conclu un accord en matière de défense avec Djibouti : les deux pays ont signé en 2015 un accord bilatéral concernant l’installation d’une base militaire chinoise. Enfin, vous avez posé la question du droit appliqué par les prévôts : leur mission est bien d’appliquer le droit français, dans la limite du privilège de juridiction reconnu à la France.

Madame Rauch, vous avez demandé sous quelle autorité exercent les prévôts déployés à Djibouti. En fait, la chaîne hiérarchique dans laquelle s’insèrent les prévôts est à géométrie variable. Sur le plan organique, les prévôts sont une composante de la gendarmerie nationale, ils sont hiérarchiquement dépendants du commandement de la gendarmerie prévôtale, basé à Maisons-Alfort, qui recrute les prévôts et contrôle leur action sur le terrain. La décision de déploiement d’une brigade de prévôté est du ressort de la ministre des Armées et de l’état-major des armées, qui est l’autorité ultime pour l’exécution de toutes les missions de police militaire générale et d’appui à la force. En revanche, pour l’exercice des missions de police judiciaire, les prévôts sont directement placés sous l’autorité des magistrats spécialisés du tribunal de grande instance de Paris, sans interférence possible de l’autorité militaire. En effet, dans la mesure où des militaires, y compris des gradés, peuvent être impliqués dans des infractions, il est essentiel que les prévôts puissent agir en toute indépendance dans ces situations.

En réponse à Mme Saint-Paul, en 2018, la brigade prévôtale a constaté 46 crimes et délits, dont 26 atteintes aux biens et 12 atteintes aux personnes. Ces chiffres sont en diminution constante depuis 2014 (114 crimes et délits constatés cette année-là ; 92 en 2015 ; 68 en 2016 ; 47 en 2017). Cela tient à une réduction des contingents français à Djibouti, mais

aussi aux mesures de vigilance prônées à la suite de l'attentat ayant visé un restaurant fréquenté par les Occidentaux en 2014. Par ailleurs, 46 accidents de la circulation ont été constatés par les prévôts en 2017, et 69 procédures de renseignement judiciaire ont été établies.

Enfin, Mme Clapot, vous avez raison, la mort en 1995 du juge Borrel, déployé dans le cadre de la coopération technique avec Djibouti, a longtemps mis en péril notre relation bilatérale, car elle revêtait une sensibilité politique extrême, notamment du fait de l'implication soupçonnée de hauts responsables djiboutiens. Je rappelle que M. Borrel avait été retrouvé mort, que l'enquête avait conclu au suicide, mais que la veuve de M. Borrel avait porté plainte pour assassinat. Cette affaire n'est toujours pas résolue aujourd'hui, et la procédure judiciaire française se poursuit. Ce n'est pas notre rôle d'en débattre aujourd'hui, car nous devons respecter le secret de l'instruction. À l'heure actuelle, il y a une volonté, de part et d'autre, de bien séparer la procédure judiciaire de la relation politique globale, afin d'éviter que l'une ne contamine l'autre. En outre, des relations bilatérales de qualité facilitent le travail des enquêteurs sur le terrain. Nous avons donc tout intérêt à poursuivre dans cette voie, qui est la plus productive. Et, pour répondre précisément à votre question, l'enquête sur la mort du juge Borrel ne relève pas de la compétence des prévôts, car elle n'est pas en lien avec la présence des forces françaises à Djibouti.

M. Jean-Paul Lecoq. Vous n'avez pas répondu à ma question sur l'attitude de la France face à la situation politique à Djibouti. Cette semaine, le Président de la République française s'ingère dans la vie interne du Venezuela ; osons-nous, de la même manière, dire à nos amis djiboutiens que nous sommes choqués que l'opposition soit enfermée ? Ou considérons-nous qu'en échange de l'implantation de notre base, qui est stratégique pour nous, nous fermons les yeux sur les atteintes à la démocratie et aux libertés politiques dans ce pays ?

Vous ne m'avez pas dit pour quelle raison nous avons placé Djibouti sur la liste des pays prioritaires de l'aide au développement. Est-ce que Djibouti fait partie des pays qui ont objectivement besoin de notre aide, ou est-ce en échange de l'implantation de notre base ?

Pour revenir au Venezuela, j'ai demandé que l'on auditionne d'urgence l'ambassadeur de ce pays à Paris. Imaginez un peu qu'au moment où les manifestations des gilets jaunes battaient leur plein, alors que le climat politique était très tendu et que beaucoup de monde demandait la démission du président Macron, M. Larcher ait dit : « je me propose d'être le président par intérim de la France », et que MM. Trump, Poutine, ou d'autres, aient décidé de le reconnaître. Qu'aurions-nous dit ? Mais quand il s'agit du Venezuela, on laisse faire et on ne dit rien. Il me semble urgent que notre commission se positionne.

Mme Monica Michel, rapporteure. Nous n'avons pas abordé la situation politique du pays avec l'Ambassadeur. Il me semble que ce n'est vraiment pas le sujet. On ne peut pas toujours tout mettre sur le même plan.

En ce qui concerne l'aide au développement, Djibouti est à l'évidence un pays très pauvre ; je rappelle qu'en terme d'indice de développement humain (IDH), Djibouti se classait en 2016 en 170^e position sur 187 États. La priorité que nous lui accordons est donc pleinement justifiée.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Je rappelle que le groupe GDR a demandé un débat en séance publique sur ce texte, qui se tiendra jeudi 14 février. Ce sera

l'occasion pour chacun de faire valoir ses préoccupations et ses attentes. Je pense qu'il est très important que nous conservions des relations étroites avec Djibouti. La France est très attendue sur le plan militaire, mais aussi en matière économique, et pour le développement de la francophonie. Nous l'avons ressenti lorsque nous nous y sommes rendus.

Il faut bien voir que le processus de paix entre l'Éthiopie et l'Érythrée change la donne pour Djibouti, qui est actuellement le débouché maritime essentiel de l'Éthiopie. Cette situation pourrait changer du tout au tout. Le renforcement de la coopération avec la France revêt une importance particulière dans ce contexte.

Je voudrais rebondir sur la question de la liste des pays prioritaires de l'aide publique au développement (APD) française. À l'heure actuelle, le Parlement n'est consulté à aucun moment pour l'établissement de cette liste, et n'en débat jamais : c'est une lacune qu'il me semble urgent de combler. Je rappelle que l'APD provient de l'argent des contribuables français ! Nous y travaillons actuellement. En réaction à l'avant-projet sur la loi sur le développement qui sera présentée à l'Assemblée dans les prochains mois, nous avons élaboré une note conjointe avec le Sénat, fruit de l'ensemble des travaux des rapporteurs sur l'aide au développement ; cette question de liste prioritaire y figure. Il me semble essentiel que les parlementaires et, au-delà, les Français, puissent s'approprier leur aide au développement.

M. Jean-Michel Clément : La corne de l'Afrique est l'une des principales régions d'origine des migrants qui arrivent en Europe et en France ; on trouve beaucoup d'Érythréens, d'Éthiopiens voire de Djiboutiens. Je l'ai observé dans le centre d'accueil et d'orientation (CAO) qui se trouve dans ma circonscription. La prévôté joue-t-elle un rôle dans le contrôle de ces mouvements de population ?

Mme Monica Michel, rapporteure. À ma connaissance, le rôle des prévôtés ne concerne absolument pas le contrôle de l'immigration. À l'heure actuelle, la prévôté a pour mission principale l'exercice de la police judiciaire auprès des forces militaires françaises à l'étranger, dans les cas où un privilège de juridiction est reconnu à la France, c'est-à-dire pour les infractions commises par ou contre les militaires français ou leurs familles.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission *adopte* le projet de loi n° 1154.

*

Projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie relatif à l'emploi salarié des conjoints des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin relatif à l'emploi salarié des personnes à charge des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à l'exercice d'une activité rémunérée des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le conseil des ministres de la République d'Albanie relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre (n° 1182) (M. Christian Hutin, rapporteur).

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous allons examiner le rapport de M. Christian Hutin sur le projet de loi n° 1182 autorisant l'approbation de l'accord entre le

Gouvernement de la République française et la République de Moldavie relatif à l'emploi salarié des conjoints des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et la République du Bénin pour le même motif, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et la République de Serbie pour le même motif et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et la République d'Albanie pour le même motif.

M. Christian Hutin, rapporteur. Je pense que vous avez quasiment tout dit. Ce sont des accords que nous connaissons tous par cœur. C'est la troisième fois que des accords de cet ordre passent dans cette commission. C'est un excellent rapport car nous tous qui avons voyagé, qui connaissons les valeurs de la diplomatie française et la valeur des personnes que nous rencontrons régulièrement, nous savons que c'est ce qui permet aux conjoints de réussir à trouver un emploi. Ce point est essentiel. Ce projet de loi concerne quatre pays particuliers. Certains accords sont différents. Parfois, il suffit de se taper dans la main. Parfois, c'est beaucoup plus difficile. Avec les pays membres de l'OCDE ça se passe très bien, nous n'avons aucun problème à signaler. Dès que nous sortons de l'OCDE, c'est parfois plus compliqué, d'où l'intérêt de ce type d'accord.

Dans ce cas, nous parlons de quatre pays. Les seules différences qui peuvent exister concernent un problème sur les enfants en Moldavie. Cela concerne un nombre assez faible, environ 2 000 à 2 500 personnes sur le monde et 700 à 800 dans le domaine de l'éducation. Je vous dis cela de mémoire. Ce sont des accords qui sont aussi réciproques, ce qui n'est pas rien. Dans le cadre de démocraties, il est appréciable d'avoir des accords réciproques, bien que ceux-ci soient peu utilisés par les autres pays. Je ne pourrais vous en expliquer les raisons. En effet, peu de moldaves de l'ambassade de Moldavie viennent travailler en France. Toutefois, ces accords réciproques existent donc ce sont des accords qui me semblent justes et nécessaires. C'est aussi quelque chose d'important en raison du rapport hommes/femmes. La majorité des diplomates sont encore des hommes. Ce n'est pas toujours le cas, l'inverse existe. Nous devons être à 12 ou 15 % de femmes diplomates environ, de mémoire aussi. Je pense que nous pouvons voter dès demain un rapport qui nous permet d'aider nos diplomates dont nous connaissons la valeur.

Mme Mireille Clapot. Ces quatre accords conclus respectivement avec la Moldavie, le Bénin, la Serbie et l'Albanie ont pour objet, comme vous l'avez dit, sur la base de la réciprocité de permettre aux conjoints, voire à d'autres personnes à charge des agents des missions officielles, de solliciter une autorisation de travail pour l'exercice d'une activité professionnelle salariée pendant le temps d'affectation de ceux-ci sans se voir opposer la situation locale de l'emploi. Les bénéficiaires de ces quatre accords auront ainsi la possibilité d'exercer une activité professionnelle rémunérée tout en conservant leur titre de séjour spécial ainsi que les privilèges et immunités octroyés par les conventions de Vienne. Ces accords correspondent à une priorité du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères qui a souhaité adapter le cadre d'expatriation de ses agents en poste à l'étranger en leur facilitant l'accès au marché du travail du pays d'accueil des personnes dont ils ont la charge.

Le groupe La République en Marche soutient et votera ces projets de loi car ils clarifient les statuts des personnes à charge des agents, simplifient leurs démarches administratives et répondent à une forte attente des agents des missions officielles et de leurs familles. Enfin, ils participent au rayonnement de la France puisqu'ils favorisent la mobilité des personnels des missions officielles en permettant au réseau diplomatique, consulaire et culturel français de disposer éventuellement de certaines compétences faisant défaut sur place.

Il m'aurait tout de même intéressé de savoir s'il existe un service qui est l'interlocuteur privilégié des conjoints d'agents. Par ailleurs, les conjoints d'agents peuvent accéder au marché du travail dans déjà plus de 60 pays dont les 31 pays de l'Espace Économique Européen et la Suisse. Ces pays sont-ils les seuls concernés ? D'autres ratifications sont-elles en cours ? Quel est, à terme, l'objectif ?

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Permettez-moi d'ouvrir une parenthèse. Vous m'avez posé une question sur le Venezuela et j'aimerais y répondre. M. le Ministre Jean-Yves Le Drian sera parmi nous mercredi prochain et il est prévu que nous débattions, notamment, de la situation au Venezuela. Je voulais vous en informer.

M. Jérôme Lambert. Dans une précédente législature, j'avais été rapporteur spécial de la commission des finances sur l'action extérieure de l'État. J'avais été conduit à rencontrer beaucoup de diplomates en poste à l'étranger, comme nous pouvons le faire à la commission des affaires étrangères. C'est une question qui de temps en temps, là où des problèmes se posaient, était abordée par nos diplomates. Je ne dis pas que c'est forcément un frein à leur venue dans certains pays mais nous leur demandions parfois des sacrifices importants à eux ou en tout cas à leurs familles. Je pense que plus nous irons vers des conventions de cette nature qui permettront aux familles de diplomates de travailler dans le pays où ils sont en mission, mieux ce sera. Je me félicite que nous puissions intégrer aujourd'hui, à travers ces conventions, quatre autres pays. Nos diplomates le souhaitent et c'est une bonne chose pour leur travail que leurs conjoints puissent s'intégrer au mieux dans le pays dans lequel ils sont en mission.

M. Didier Quentin. M. Christian Hutin, dans son rapport, avait l'air de parler de 15 % de personnel féminin. Je crois que ce serait intéressant d'affiner un peu ce chiffre car il me semble un peu inférieur à la réalité. Notre corps diplomatique se féminise depuis ces dernières années, y compris pour des postes de cheffes de mission et autres. Depuis la première femme qui avait été nommée ambassadeure à Pretoria et au Cap, il y a plus de vingt ans je crois, il y a eu un net progrès de ce côté-là. Donc si nous pouvons affiner ce sera intéressant.

M. Christian Hutin, rapporteur. C'est l'inverse. Ce que je voulais dire, c'est par rapport au nombre de conjoints. Il y a beaucoup plus de femmes qui partent avec leur mari dans des fonctions et qui cherchent du travail. Les 15 % dont je parlais représentent 15 % d'hommes qui suivent leur conjointe et qui eux cherchent du travail. Par contre, nous pourrions essayer de chercher d'affiner l'équilibre entre hommes et femmes dans la diplomatie. Toutefois, il est beaucoup plus fréquent que ce soit des femmes qui suivent leur mari diplomate et qui rencontrent des difficultés à trouver un emploi. Je me suis peut-être mal exprimé mais c'est le seul chiffre dont je dispose.

Pour répondre à la question de Mme Mireille Clapot, il existe bel et bien un service dédié au ministère des affaires étrangères, qui s'en occupe manifestement plutôt bien. Nous n'avons pas de souci majeur. S'il n'existe pas d'accord, le service fait ce qu'il peut. Il existe des notes verbales et cela fonctionne bien mais lorsqu'une convention claire et nette existe, c'est encore plus facile. Un véritable service s'occupe des diplomates et des conjoints des diplomates. Pour l'OCDE, cela se passe en général toujours bien depuis de nombreuses années. Pour l'Europe aussi, nous avons l'habitude de travailler ensemble. Combien de pays encore ? Le but fixé par le « Ministère du XXI^e siècle » de l'ancien ministre Laurent Fabius est d'atteindre 80 pays. C'est parfois un sacrifice de partir loin. Nos diplomates ne sont pas tous gâtés.

Nous parlons parfois de *business class* alors que nos diplomates ne voyagent pratiquement jamais en *business class*, extrêmement rarement. Je pense qu'un ambassadeur a le droit, quelle que soit la distance, d'avoir un billet en *business class*, pour aller dans le pays une première fois et quand on lui dit que sa mission est terminée. Il est évident que lorsque nos ambassadeurs voient ceci et qu'ils observent les autres, les Américains par exemple, ils ne sont pas gâtés. Il y a de belles résidences mais c'est un sacré boulot. Très franchement, lorsque l'on peut aider les conjoints non seulement des ambassadeurs mais aussi des premiers secrétaires, des seconds secrétaires, des attachés culturels, etc car il existe toute une hiérarchie, c'est une excellente chose. Je pense que tous ceux qui connaissent bien la diplomatie, et Jérôme Lambert en particulier de par son expertise du domaine, peuvent dire que tout ce qui peut être fait pour les conjoints de nos corps diplomatiques est une belle chose. C'est pour cela que je vous engage à voter pour l'approbation de ces accords, et il y en aura encore d'autres qui vont suivre.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. 52 % des agents titulaires du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères sont des femmes. Après il faudra regarder grade par grade, poste par poste dans la hiérarchie. Donc c'est global, c'est pour cela que je dis qu'il faut affiner ce pourcentage. Je me doute bien qu'au sommet ce ne doit pas être les mêmes pourcentages.

La commission est-elle d'avis d'adopter le projet n°1182. Qui est d'avis de l'adopter ? Qui est d'un avis contraire ? Qui s'abstient ? Adoption à l'unanimité de cette convention.

*

La séance est levée à 12 heures 06.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 6 février 2019 à 9 h 35

Présents. - M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Frédéric Barbier, Mme Valérie Boyer, M. Pascal Brindeau, M. Pierre Cabaré, Mme Annie Chapelier, Mme Mireille Clapot, M. Jean-Michel Clément, M. Pierre Cordier, M. Olivier Dassault, M. Alain David, M. Frédéric Descrozaille, Mme Laurence Dumont, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Michel Fanget, M. Bruno Fuchs, Mme Anne Genetet, M. Éric Girardin, M. Christian Hutin, M. Rodrigue Kokouendo, Mme Sonia Krimi, Mme Aina Kuric, M. Jérôme Lambert, M. Jean Lassalle, M. Pascal Lavergne, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Martine Leguille-Balloy, Mme Marion Lenne, Mme Nicole Le Peih, Mme Marine Le Pen, M. Jacques Maire, Mme Jacqueline Maquet, M. Denis Masségli, M. Jean François Mbaye, Mme Monica Michel, M. Christophe Naegelen, Mme Delphine O, M. Frédéric Petit, Mme Bérengère Poletti, M. Adrien Quatennens, M. Didier Quentin, Mme Isabelle Rauch, M. Jean-Luc Reitzer, M. Bernard Reynès, Mme Laetitia Saint-Paul, Mme Marielle de Sarnez, M. Buon Tan, Mme Liliana Tanguy, M. Guy Teissier, Mme Nicole Trisse, M. Sylvain Waserman

Excusés. - M. Lénaïck Adam, M. Moetai Brotherson, Mme Samantha Cazebonne, M. Bernard Deflesselles, M. Christophe Di Pompeo, M. Philippe Gomès, M. Meyer Habib, M. Michel Herbillon, M. Bruno Joncour, M. Hubert Julien-Laferrière, Mme Amélia Lakrafi, Mme Michèle Tabarot

Assistait également à la réunion. - M. Xavier Paluszkiewicz