



N° 2032

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 janvier 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION n° 1968, *tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions dans lesquelles le Gouvernement est intervenu dans la crise de Côte d'Ivoire depuis le 19 septembre 2002,*

PAR M. ERIC RAOULT,

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I – UNE PROPOSITION DE RESOLUTION QUI N’APPARAÎT PAS IRRECEVABLE .. | 7 |
| A – DES FAITS RELATIVEMENT PRECIS, MAIS QUI DEPASSENT LE DOMAINE DE COMPETENCE DU PARLEMENT | 7 |
| B – L’ABSENCE DE POURSUITES JUDICIAIRES EN COURS SUR LES FAITS CONCERNES PAR LA PROPOSITION DE RESOLUTION | 8 |
| II – UNE COMMISSION D’ENQUETE DONT LA CREATION SERAIT PARTICULIEREMENT INOCCASIONNELLE | 11 |
| A – DES EVENEMENTS COMPLEXES, AUX MULTIPLES ACTEURS | 11 |
| 1) Plus de deux années marquées par des phases de violences et des périodes de retour au calme | 11 |
| 2) Le rôle positif, bien qu’imparfait, de la France et des autres acteurs extérieurs | 13 |
| B – DES INTERVENTIONS SUR LESQUELLES DE NOMBREUSES INFORMATIONS SONT DISPONIBLES ET QUI SE PRETERAIENT MAL A UNE COMMISSION D’ENQUETE | 15 |
| C – UNE SITUATION TRES DELICATE, SUR LAQUELLE IL SERAIT MAL VENU D’ENQUETER ACTUELLEMENT | 17 |
| 1) Des milliers de Français, civils ou militaires, sont encore en Côte d’Ivoire | 17 |
| 2) Le retour au calme ne doit pas être troublé | 18 |
| CONCLUSION | 19 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 21 |

Mesdames, Messieurs,

Les députés membres du groupe socialiste et apparentés ont déposé le 1^{er} décembre dernier une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions dans lesquelles le Gouvernement est intervenu dans la crise de Côte d'Ivoire depuis le 19 septembre 2002.

Ce titre est en fait réducteur puisque l'article unique de la proposition propose de créer une commission d'enquête « *sur les conditions dans lesquelles le Gouvernement français et la Communauté internationale sont intervenus dans la crise de Côte d'Ivoire depuis le 19 septembre 2002.* » L'exposé des motifs met en effet l'accent sur la question de la coordination des interventions françaises, des organisations africaines et des Nations unies, dont le caractère insuffisant est sous-entendu et implicitement présenté comme responsable du « *manque d'efficacité globale du dispositif politique et militaire de maintien de la paix* ».

Comme il est de coutume pour une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, votre Rapporteur se prononcera sur la recevabilité de la proposition, avant de s'interroger sur son opportunité.

I – UNE PROPOSITION DE RESOLUTION QUI N’APPARAÎT PAS IRRECEVABLE

Selon les dispositions de l’article 6 de l’ordonnance n° 58-1110 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et les articles 140 et 141 du Règlement de notre Assemblée, la recevabilité d’une proposition de résolution tendant à la création d’une commission d’enquête est soumise à deux conditions :

– la proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion ;

– les faits ayant motivé le dépôt de la proposition de résolution ne doivent pas faire l’objet de poursuites judiciaires.

Par ailleurs, l’article 144 du Règlement dispose qu’est irrecevable « toute proposition de résolution tendant à la constitution d’une commission d’enquête ayant le même objet qu’une mission effectuée dans les conditions prévues à l’article 145-1 ou qu’une commission d’enquête antérieure, avant l’expiration d’un délai de douze mois à compter du terme des travaux de l’une ou de l’autre ». Sur les faits visés par la proposition de résolution, l’Assemblée n’a récemment effectué ni commission d’enquête ni mission pour l’exercice de laquelle le bénéfice des prérogatives attribuées aux commissions d’enquête a été demandé ⁽¹⁾.

A – Des faits relativement précis, mais qui dépassent le domaine de compétence du Parlement

La présente proposition de résolution porte sur « les conditions dans lesquelles le Gouvernement français et la Communauté internationale sont intervenus dans la crise de Côte d’Ivoire depuis le 19 septembre 2002 ».

Le champ d’investigation serait donc limité géographiquement, à la Côte d’Ivoire, et temporellement, du 19 septembre 2002, jour de la tentative de coup d’Etat qui a dégénéré en soulèvement armé et a déclenché la crise, à aujourd’hui, ou, au moins, au mois de décembre 2004, la proposition ayant été déposée le 1^{er} décembre 2004.

Son objet est l’intervention du Gouvernement français et de la Communauté internationale ; il n’englobe donc pas directement les événements de la crise eux-mêmes, à moins qu’ils n’aient entraîné telle ou telle intervention ou en soient le résultat. Les causes profondes de cette crise, ses effets sur les populations sont par exemple extérieurs aux faits visés par la proposition de résolution.

(1) Article 145-1 du règlement de l’Assemblée nationale.

En revanche, celle-ci ne porte pas uniquement sur l'intervention de la France, mais aussi sur celle de la Communauté internationale. Cette dernière n'a pas de définition juridique stricte ; elle désigne l'ensemble des Etats, sans pour autant viser individuellement chacun d'eux, qui sont unis par une sorte de solidarité internationale et qui partagent certaines valeurs communes et règles fondamentales. Si les Nations unies constituent la seule véritable forme institutionnelle de la Communauté internationale, l'exposé des motifs de la proposition de résolution ne vise pas seulement les initiatives qui émanent d'elles, mais aussi « *les initiatives diplomatiques prises par (...) la CEDEAO, l'Union africaine (...)* » et leur articulation avec celles de la France et de l'ONU. La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest⁽¹⁾ (CEDEAO) et l'Union africaine⁽²⁾ sont deux organisations régionales dont la France n'est pas membre. Par respect pour la souveraineté des Etats qui les constituent, le Parlement français n'a *a priori* pas compétence à enquêter sur leurs initiatives dans le cadre de sa mission de contrôle parlementaire. Les travaux d'une éventuelle commission d'enquête ne pourraient porter que sur les réactions de la France à ces initiatives.

B – L'absence de poursuites judiciaires en cours sur les faits concernés par la proposition de résolution

En application de l'article 141 du Règlement de notre Assemblée, le Président de l'Assemblée nationale a adressé, le 6 décembre 2004, une lettre au Garde des Sceaux dans laquelle il lui demandait si des poursuites judiciaires étaient en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la présente proposition de résolution.

Le Garde des Sceaux l'a informé, le 31 décembre dernier, « *d'une part que le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris est actuellement saisi de plusieurs dizaines de plaintes déposées par des ressortissants français victimes civiles des exactions commises au mois de novembre 2004 en Côte d'Ivoire et d'autre part que le procureur de la République près le tribunal aux armées de Paris est saisi de plaintes relatives au bombardement commis à Bouaké le 6 novembre 2004 ayant entraîné la mort de 9 militaires français et blessé 38 autres.* »

(1) Créée en 1975, elle regroupe quinze pays : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée Conakry, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sierra Leone, Sénégal, Togo ; la Mauritanie s'est retirée en 1999.

(2) Née en 2000 à la suite d'une initiative de l'Organisation de l'Unité africaine, l'Union africaine compte cinquante-trois membres.

Si ces plaintes portent sur des faits commis en Côte d'Ivoire au cours de la période concernée par la proposition de résolution, leur objet est différent de celui de la commission d'enquête demandée. Ces poursuites ne concernent pas en effet les opérations conduites par les militaires des forces françaises ou internationales présentes dans le pays, mais les agissements des participants aux émeutes anti-françaises de novembre dernier et l'opération de bombardement conduite par l'armée ivoirienne. Elles ne font donc pas obstacle à la création de la commission d'enquête demandée par la présente proposition de résolution.

II – UNE COMMISSION D’ENQUETE DONT LA CREATION SERAIT PARTICULIEREMENT INOCCASIONNELLE

Si la proposition de résolution est recevable, son opportunité est en revanche très contestable, au regard de la situation du pays, dans laquelle un grand nombre de ressortissants français est encore impliqué.

A – Des événements complexes, aux multiples acteurs

L’exposé des motifs de la proposition de résolution rappelle les grandes phases de la crise qui agite la Côte d’Ivoire depuis septembre 2002. L’accent est principalement mis sur les efforts internationaux en vue du règlement du conflit.

1) Plus de deux années marquées par des phases de violences et des périodes de retour au calme

Le 19 septembre 2002, après l’échec d’une tentative de coup d’Etat contre Laurent Gbagbo, dont l’élection comme président en octobre 2000 avait été reconnue à la suite d’un soulèvement populaire, les villes de Bouaké et Korhogo, situées respectivement dans le centre et le nord du pays, sont tombées aux mains de rebelles et le général Robert Gueï, principal opposant à Laurent Gbagbo, a été assassiné. Dès le 22 septembre, des renforts militaires français sont envoyés sur place pour assurer la sécurité des ressortissants étrangers, selon le principe du droit international coutumier qui permet à un Etat de protéger ses ressortissants à l’étranger : constitué à partir du 43^{ème} bataillon d’infanterie de marine, composé de 511 militaires et stationné à Port Bouët, près d’Abidjan, le dispositif français est baptisé opération Licorne.

La CEDEAO intervient le 29 septembre par la création d’un groupe de contact et l’envoi d’une force de paix, la mission de la CEDEAO en Côte d’Ivoire (MICECI). C’est elle qui obtient le cessez-le-feu du 17 octobre.

Les premiers accrochages entre soldats français et rebelles font une dizaine de victimes chez ces derniers le 1^{er} décembre, quelques jours avant que l’armée française découvre un charnier de 120 cadavres dans l’Ouest du pays.

C’est près de Paris que se réunit, du 15 au 26 janvier 2003, l’ensemble des parties au conflit et que sont signés les accords dits de Linas-Marcoussis qui prévoient le maintien au pouvoir du Président Gbagbo et la constitution d’un gouvernement formé de toutes les parties, y compris des rebelles qui obtiennent les ministères de la Défense et de l’Intérieur. Le 4 février 2003, éclatent à Abidjan des manifestations anti-françaises hostiles à ces accords, qui conduisent l’ONU à autoriser, par la résolution 1464, le déploiement de forces appartenant à la France et à la CEDEAO ; l’opération Licorne est renforcée, et son effectif atteint 3 000 hommes.

Alors que le gouvernement de réconciliation nationale a été mis en place et qu'un cessez-le-feu est conclu entre les forces gouvernementales et les rebelles, le conseil de sécurité des Nations unies adopte, le 13 mai 2003, la résolution 1479 qui crée « *pour une période initiale de six mois, une mission des Nations unies en Côte d'Ivoire (MINUCI) avec mandat de faciliter la mise en œuvre de l'accord de Linas-Marcoussis et comprenant une composante militaire (...), en complément des opérations menées par les forces françaises et celles de la CEDEAO* ».

Le 27 février 2004, la résolution 1528 du conseil de sécurité autorise le déploiement de l'opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) pour une durée de douze mois. Formée de 6 240 militaires et de 350 policiers, cette force a pour mission d'observer le cessez-le-feu, d'aider au désarmement et au retour à la vie civile des combattants, de mettre en sûreté ou de détruire les armements confisqués, et de contribuer à la préparation de l'élection présidentielle prévue en 2005 par les accords de Marcoussis.

La période allant de mars à août 2004 est marquée par les difficultés rencontrées par le gouvernement de réconciliation nationale, qui ne comptait plus que 15 membres en mai, contre 44 initialement. Le 30 juillet, au sommet d'Accra, présidé par Kofi Annan, est dicté un échéancier pour une solution à la crise ivoirienne, dont le non-respect sera sanctionné par l'ONU. Mais le désarmement qu'il prévoit à compter du 15 octobre ne débute pas, les anciens rebelles des Forces nouvelles exigeant au préalable l'application des réformes politiques prévues à Accra.

La situation se dégrade à nouveau brutalement à partir du 4 novembre : l'armée régulière bombarde les positions défendues par les Forces nouvelles à Bouaké et à Korhogo, attaques auxquelles les forces de l'opération Licorne répondent. Un raid de l'aviation ivoirienne est lancé le 6 novembre contre les troupes françaises à Bouaké : il fait 9 morts et 34 blessés parmi les soldats français. Après la riposte de l'armée française, qui détruit tous les aéronefs militaires ivoiriens, des pillages et des manifestations anti-françaises à Abidjan conduisent Paris à renforcer de 600 hommes l'opération Licorne. Fuyant ces violences, 8 332 ressortissants français, sur un total de l'ordre de 15 000, sont rapatriés en France entre le 10 et le 18 novembre.

Le 15 novembre, le conseil de sécurité adopte à l'unanimité la résolution 1572, dans laquelle il condamne les frappes aériennes conduites par l'armée ivoirienne, renouvelle son appui aux actions de l'ONUCI et des forces françaises, décide d'un embargo sur les armes à effet immédiat, et envisage des mesures retreignant les mouvements et gelant les avoirs des personnes désignées par un comité créé à cet effet comme constituant une menace pour la paix dans le pays.

2) *Le rôle positif, bien qu'imparfait, de la France et des autres acteurs extérieurs*

La proposition de résolution parle du « *grippage diplomatique et militaire* » du dispositif mis en place par la France et les Nations unies, dénonce « *des dysfonctionnements diplomatiques et militaires porteurs d'une instabilité accrue* » et s'inquiète de « *la perpétuation d'une crise aux conséquences imprévisibles, locales comme régionales* ». S'il est vrai que les efforts diplomatiques convergents de l'ONU, de la France et des organisations africaines, n'ont pas donné tous les résultats attendus, la responsabilité en incombe incontestablement plus aux acteurs ivoiriens de la crise, qui n'ont pas tenu leurs engagements ⁽¹⁾, qu'aux intervenants extérieurs dont la marge de manœuvre a toujours été étroite. Leurs initiatives ont été globalement cohérentes, les Nations unies approuvant chacune d'elles ; il n'y a pas eu d'initiatives contradictoires ou concurrentes. En particulier, les interventions françaises ont été systématiquement le fruit d'une concertation avec les organismes régionaux ou internationaux. Les accords d'Accra et les résolutions de l'ONU se sont appuyés sur les accords de Linas-Marcoussis, qui demeurent la base du règlement de la crise ; la médiation conduite par le Président Mbeki vise toujours leur mise en œuvre effective.

Dire, comme le fait l'exposé des motifs de la proposition de résolution, que « *le Gouvernement [français] n'est pas parvenu à proposer une issue crédible à la crise ivoirienne* » relève de la mauvaise foi. C'est incontestablement lui qui, au cours des premiers mois qui ont suivi le 19 septembre 2002, a participé le plus directement au travail de rapprochement des positions du gouvernement ivoirien et des rebelles en prenant l'initiative de la négociation des accords de Marcoussis et en obtenant leur signature. Leur crédibilité n'est pas contestable. Ces accords portent sur une série de problématiques cruciales, à l'origine de la crise ivoirienne, et trop longtemps délaissées par les pouvoirs politiques ivoiriens successifs, comme la question de la nationalité et de la condition des étrangers, le régime foncier, le rôle des médias, les droits et les libertés humaines. La conclusion de ces accords a permis à la fois l'interruption durable des combats, la coopération entre les rebelles et les forces de sécurité nationales lors de la campagne de stabilisation de l'Ouest ⁽²⁾, le déploiement d'un contingent d'interposition international et l'ouverture d'un espace de dialogue politique entre les acteurs de la crise. Tout massacre à grande échelle, du type de ceux qui ont ravagé le Rwanda, a ainsi pu être évité.

(1) Ainsi les échéances fixées par les accords d'Accra n'ont pas été respectées : les réformes légales et constitutionnelles induites par les accords de Linas-Marcoussis devaient être adoptées avant le 30 septembre 2004 et les opérations de désarmement débuter au plus tard le 15 octobre suivant.

(2) Menée par les Forces armées nationales de Côte d'Ivoire et les Forces nouvelles en collaboration avec les contingents français et ouest-africains en juillet-août 2003, elle a renforcé la sécurité dans l'Ouest du pays en repoussant les combattants étrangers insubordonnés.

Il ne faut pas oublier que la France est intervenue peu de temps après le 19 septembre 2002, à la demande du Président Gbagbo : celui-ci a en effet accusé à mots couverts le Burkina Faso et le Libéria d'avoir participé à l'organisation de la tentative de coup d'Etat et a demandé l'application de l'accord de défense franco-ivoirien du 24 avril 1961, qui prévoit une assistance militaire française en cas d'agression extérieure de la Côte d'Ivoire. La France a d'abord refusé cet appui, en invoquant le caractère interne du conflit ; ce n'est que lorsque les combats entre armée régulière et mutins ont menacé la sécurité des ressortissants étrangers, français, mais aussi américains et libanais, qu'une intervention humanitaire a été demandée à la France. 800 soldats français ont été envoyés sur place, ainsi, d'ailleurs que 200 Américains et des Britanniques ⁽¹⁾. Dire, comme le fait la proposition de résolution, que les « efforts [de la France] ont été au fil des mois " mutualisés " » est inexact, puisque la CEDEAO est intervenue une dizaine de jours seulement après le 19 septembre.

Quant au contenu de la mission des troupes françaises stationnées en Côte d'Ivoire, il a certes évolué dans le temps, mais il a toujours été clair et cohérent avec les missions assignées aux forces internationales, contrairement à ce que sous-entend la proposition de résolution. Initialement, ces troupes avaient pour mission de participer à la défense de l'intégrité territoriale du pays en cas d'attaque par des forces d'un pays étranger, dans le cadre des accords de défense, et de concourir à la défense des intérêts français en Côte d'Ivoire, en particulier la sécurité des ressortissants français. A partir du 19 septembre, cette mission a évolué pour consister à assurer la sécurité des ressortissants français, apporter un soutien aux forces gouvernementales, dans les limites compatibles avec l'esprit de la mission et les moyens disponibles, dissuader toute violation de la ligne de non-franchissement, s'opposer aux éventuelles exactions dont les forces françaises pourraient être témoins et soutenir la montée en puissance de la force africaine.

Une fois la zone de confiance créée, en mai 2003, les forces françaises ont reçu pour mission de garantir la sécurité des ressortissants français et de la communauté internationale sur le territoire de la Côte d'Ivoire, d'interdire toute pénétration de rebelles vers le sud du pays, de soutenir la force de la CEDEAO déployée dans la zone de confiance et de participer, en coordination avec celle-ci, au contrôle du cessez-le-feu. Lorsque l'ONUCI a été pleinement opérationnelle, en août 2004, le détachement Licorne a toujours été chargé de garantir la sécurité des ressortissants français et étrangers, mais a aussi reçu mission d'appuyer l'action de l'ONUCI en contribuant à la sécurité générale de la zone d'activité des forces internationales, tout particulièrement pendant le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion, en intervenant à la demande et au profit d'éléments de l'ONUCI dont la sécurité serait menacée, et en intervenant contre les actions des belligérants, en dehors de la zone contrôlées directement par l'ONUCI et en particulier pour la protection des populations civiles. Après les événements de

(1) Le Canada, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Brésil ont eux aussi envoyés quelques dizaines de militaires pour permettre l'évacuation de ressortissants en 2002, puis en 2004.

début novembre et la neutralisation de l'aviation militaire ivoirienne, qui relevait de la légitime défense⁽¹⁾, les forces françaises ont retrouvé leurs missions antérieures et se préparent à participer avec l'ONUCI à la surveillance de l'embargo sur les armes.

La principale faiblesse des forces internationales de maintien de la paix, qui compte environ 12 000 soldats, n'est pas à chercher dans une éventuelle insuffisance de leur coordination, mais plutôt dans l'étroitesse de la mission de sécurité qui leur a été confiée et dans la modestie de leurs moyens. Le détachement Licorne a été chargé, en février 2004, de soutenir les opérations de l'ONUCI, dont le mandat est géographiquement limité à la « zone de confiance », zone-tampon entre la partie du pays contrôlée par les rebelles au Nord et celle restée sous l'autorité du Gouvernement. Dans les villes, où la plupart des faits sanglants ont eu lieu, la sécurité est de la responsabilité des autorités locales.

Le Secrétaire général des Nations unies a demandé, en décembre dernier, le déploiement de plus de 1 000 hommes supplémentaires, dans le cadre de l'ONUCI, et les effectifs de l'opération Licorne ont d'ores et déjà été renforcés.

B – Des interventions sur lesquelles de nombreuses informations sont disponibles et qui se prêteraient mal à une commission d'enquête

Un grand nombre de journalistes français, ivoiriens et d'autres nationalités, sont présents en Côte d'Ivoire et rendent compte des événements qui s'y déroulent. Les médias français, en particulier, traitent abondamment de ce sujet.

Les Nations unies présentent très régulièrement un rapport du secrétaire général qui assure un suivi impartial et très détaillé de la crise en Côte d'Ivoire et des initiatives prises en faveur de son règlement. De mars 2003 à janvier 2004, quatre rapports ont ainsi fait le point sur l'évolution de la situation et de l'activité de la MINUCI ; depuis la mise en place de l'ONUCI en février 2004, trois autres rapports ont été publiés, le dernier en date du 9 décembre.

Les Nations unies ont aussi mandaté une commission d'enquête indépendante internationale chargée d'enquêter sur « *les allégations de violations graves des droits de l'homme qui auraient été commises sur le territoire ivoirien depuis le 19 septembre 2002* ». Son rapport a été remis au haut commissaire des Nations unies aux droits de l'homme le 15 octobre dernier, puis au secrétaire

(1) Elle était en effet à la fois nécessaire, car ces aéronefs auraient pu recommencer leurs agressions et empêcher le contrôle de l'aéroport d'Abidjan, indispensable à l'évacuation des blessés et des ressortissants français, et à l'arrivée de renforts, et proportionnée, puisque limitée aux matériels de la flotte militaire de combat.

général des Nations unies, le 19 novembre ⁽¹⁾. Bien qu'il n'ait pas encore été rendu public, son contenu est connu. Il éclaire les circonstances des événements du 19 septembre 2002, qui sont qualifiés de « *tentative de coup d'Etat* », et apporte des éléments nouveaux sur les multiples violations des droits de l'homme et les assassinats politiques intervenus depuis cette date, qui sont imputables tant à la rébellion qu'au camp présidentiel. Il est accompagné d'une annexe confidentielle qui dresse la liste des personnes soupçonnées d'avoir commis ces violations, dont certaines pourraient relever de la qualification de crime contre l'humanité ⁽²⁾.

Par ailleurs, le 7 décembre, la conférence des présidents de groupe de l'Assemblée nationale ivoirienne a décidé la création d'une commission d'enquête parlementaire sur les affrontements qui ont suivi l'offensive gouvernementale lancée le 4 novembre. S'il est à craindre que cette commission d'enquête ne fasse pas preuve du même souci d'impartialité que la commission d'enquête internationale indépendante, il n'apparaît pas opportun de mettre en place en France, de manière quasiment simultanée, une commission d'enquête parlementaire dont la création repose sur la mise en question de la pertinence des interventions internationales, et dont les conclusions ne manqueraient pas d'être comparées à celles de la commission d'enquête ivoirienne.

Etant donné la masse d'informations déjà disponible sur le sujet, la seule valeur ajoutée que serait susceptible d'apporter une commission d'enquête de notre Assemblée résiderait dans la découverte d'éventuels documents inédits. Celle-ci est d'autant plus improbable que le II de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée dispose que les rapporteurs de commissions d'enquête « *sont habilités à se faire communiquer tous les documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat (...)* ». Une commission d'enquête ne permettrait donc pas de percer d'éventuels secrets.

De plus, le principal intérêt d'une commission d'enquête réside dans la possibilité d'entendre l'ensemble des acteurs d'un dossier et de confronter leurs déclarations. L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 prévoit certes que « *toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission* », mais il n'est guère envisageable d'utiliser cette disposition pour obtenir le témoignage d'un chef d'Etat ou d'un militaire étranger qui n'accepterait pas d'être auditionné. Il est à craindre qu'une éventuelle commission d'enquête soit dans l'incapacité d'entendre les principaux acteurs de la crise ivoirienne.

(1) Il a, entre temps, été distribué aux parties ivoiriennes signataires de l'accord de Linas-Marcoussis pour observation.

(2) Au sommet de Libreville du 10 janvier dernier, il a été décidé de surseoir à la publication de cette liste, qui avait déjà été reportée depuis la mi-décembre ; l'objectif est de conserver un moyen de pression sur les protagonistes de la crise.

C – Une situation très délicate, sur laquelle il serait mal venu d'enquêter actuellement

1) Des milliers de Français, civils ou militaires, sont encore en Côte d'Ivoire

A la suite des émeutes anti-françaises du début du mois de novembre dernier, qui ont conduit, à Abidjan, au saccage ou au pillage de près de 300 domiciles, de quatre des cinq établissements scolaires conventionnés et de nombreux commerces, plusieurs milliers de Français, surtout des femmes et des enfants ⁽¹⁾, ont quitté la Côte d'Ivoire. 5 434 Français ont été rapatriés grâce aux quatorze vols affrétés par l'Etat français. Au total, plus de 8 300 Français, sur les quelque 15 000 qui y étaient installés, ont quitté la Côte d'Ivoire pour la France depuis ces violences ; d'autres, dont le nombre n'est pas connu très précisément, se sont temporairement réfugiés dans des pays voisins. Le ministère des Affaires étrangères considérait, à la mi-décembre 2004, qu'il y avait encore à Abidjan 1 200 Français d'origine européenne et 5 à 6 000 binationaux, ces derniers, à l'exception des conjoints de Français d'origine européenne et des métis, n'ayant pas été pris à partie au cours des émeutes. S'ils ont presque tous toujours vécu en Côte d'Ivoire, ils n'en craignent pas moins que la situation politique entraîne des troubles inter-ethniques qui ne leur permettraient plus de vivre dans ce pays.

Les Français qui résidaient depuis longtemps en Côte d'Ivoire, ou qui y ont créé leur entreprise, estiment souvent qu'ils n'ont pas d'autre choix que de rester dans ce pays, ou d'y revenir. Malgré l'aide aux rapatriés de Côte d'Ivoire que le Gouvernement a mise en place ⁽²⁾, il est probable qu'ils continueront à y travailler. Le ministère pense qu'ils mettront leur famille à l'abri en France car ils sont conscients des risques qu'ils continuent à courir en tant que boucs émissaires désignés d'avance, si de nouvelles convulsions politiques interviennent. Un certain nombre de Français qui ont quitté la Côte d'Ivoire en novembre y sont certainement déjà retourné.

Par ailleurs, après la mort des neuf militaires dans le bombardement de Bouaké, 4 500 soldats français sont encore stationnés en Côte d'Ivoire (leur nombre a atteint 5 200 en novembre dernier), où ils continuent à remplir leur mission de soutien à l'ONUCI. Aucune initiative ne doit être prise, qui risquerait de rendre leur tâche encore plus difficile ou de faire peser de nouvelles menaces contre eux.

(1) Le ministère des Affaires étrangères estime que 80 % des Français qui ont quitté le pays étaient des femmes ou des enfants, 58 % des rapatriés étant âgés de moins de dix-huit ans.

(2) Le décret n° 2004-1388 du 23 décembre 2004 relatif au dispositif exceptionnel d'aides aux Français rapatriés de Côte d'Ivoire, pris sur le fondement de la loi du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer, prévoit une aide exceptionnelle, comprise entre 750 et 3 000 euros selon la composition du ménage, destinée à couvrir les premières dépenses induites par la nouvelle installation des rapatriés, une aide complémentaire accordée aux personnes dans l'impossibilité de trouver une activité professionnelle, d'un montant pouvant aller de 2 423 à 5 500 euros, et une subvention de reclassement qui ne peut excéder 40 000 euros.

2) *Le retour au calme ne doit pas être troublé*

Depuis les événements sanglants du début du mois de novembre dernier, la situation semble s'améliorer progressivement, malgré les incohérences des déclarations du Président Gbagbo. Les visites répétées du Président sud-africain Thabo Mbeki, mandaté comme médiateur par l'Union africaine, ont permis un rapprochement du point de vue des parties en conflit. Un calendrier, rendu public le 17 janvier, vient d'être fixé par l'Union africaine, en ce qui concerne l'achèvement du programme législatif, le désarmement, la création d'un climat propice à des activités politiques libres, le fonctionnement du gouvernement de réconciliation nationale et la restauration des services sociaux et de l'administration sur l'ensemble du territoire.

Même si elles sont l'objet de critiques de la part des partis d'opposition et si leur contenu est actuellement analysé par le Comité de suivi des accords de Linas-Marcoussis, les réformes politiques prévues par les accords ont été engagées : quatorze projets de loi traduisant ces accords ont été adoptés au cours des derniers mois par l'Assemblée nationale ivoirienne ; ils couvrent l'ensemble des domaines concernés. La révision de l'article 35 de la Constitution, portant sur les conditions d'éligibilité à la présidence de la République, a elle aussi été adoptée par les députés. Elle prévoit que le candidat à la présidence doit être « *exclusivement de nationalité ivoirienne, né de père ou de mère ivoirienne d'origine* », et non plus « *de père et de mère ivoirienne d'origine* », ouvrant la voie à une éventuelle candidature d'Alassane Ouattara, principal opposant au Président Gbagbo, sous réserve de l'interprétation qui sera faite du terme « *exclusivement* »⁽¹⁾. L'entrée en vigueur de cette révision est actuellement subordonnée à la tenue d'un référendum, jugée incontournable par le Gouvernement ivoirien, mais estimée inutile par ses opposants. Sa mise en œuvre apparaît effectivement difficile dans un pays coupé en deux. Le conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a estimé, à l'issue du sommet de Libreville du 10 janvier dernier, que « *le recours au référendum est l'une des options – qui n'est pas exclusive – auxquelles le président de la République de Côte d'Ivoire pourrait avoir recours, seulement si cette consultation est organisée dans le respect de l'esprit de Linas-Marcoussis et d'Accra III.* »

En octobre 2005, doivent se tenir les élections présidentielles et législatives en Côte d'Ivoire. Elles ne se dérouleront dans de bonnes conditions que si le calme se maintient et si chaque partie respecte ses engagements. Il est donc particulièrement important que les forces internationales poursuivent leur mission pacificatrice, avec l'appui unanime de la Communauté des Etats.

(1) *Mais ce terme figurait dans la formule retenue par les accords, laquelle a été reprise très exactement.*

CONCLUSION

Bien que la présente proposition de résolution ne soit pas juridiquement irrecevable, votre Rapporteur estime qu'elle est inopportune étant donné la présence de Français sur place et l'amélioration progressive de la situation intérieure ivoirienne. L'instrument de la commission d'enquête ne lui apparaît pas adapté, les informations disponibles étant déjà abondantes et plurielles, tandis que les éventuels documents secrets concernant la défense nationale et les affaires étrangères n'ont pas à être communiqués aux rapporteurs de commissions d'enquête et que ceux-ci n'auraient pas les moyens d'obtenir le témoignage de certains des principaux acteurs de la crise.

Il recommande donc de rejeter la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions dans lesquelles le Gouvernement français et la Communauté internationale sont intervenus dans la crise de Côte d'Ivoire depuis le 19 septembre 2002.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné la présente proposition de résolution au cours de sa réunion du 18 janvier 2005.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Paul Quilès** a déclaré qu'il ne souhaitait pas engager devant la Commission un débat sur la situation générale de la Côte d'Ivoire. La commission d'enquête dont la création est demandée ne vise pas à ériger un tribunal jugeant l'action du Gouvernement et de la communauté internationale en Côte d'Ivoire. Elle constituerait en revanche une enceinte permettant au Parlement de comprendre et d'éclairer les zones d'ombre qui ont conduit aux événements de novembre dernier et qui sont la marque d'un échec de la politique conduite dans ce pays. La mission d'information commune aux commissions des Affaires étrangères et de la Défense mise en place après les événements du Rwanda montre l'intérêt que la Représentation nationale se saisisse de tels sujets et qu'elle puisse entendre les diplomates et les militaires concernés. Elle doit le faire suffisamment tôt pour éviter que les événements ne prennent une autre tournure. Des militaires engagés dans les opérations en Côte d'Ivoire ont par ailleurs demandé à être entendus par une commission parlementaire. Une telle commission ne doit pas gêner l'action de la France à l'étranger, mais elle doit permettre d'éviter que la situation ne dégénère. Il est inexact d'affirmer que les textes s'opposent à la communication aux commissions d'enquête des documents protégés par le secret : la mission d'information sur le Rwanda a ainsi obtenu la communication de 10 000 pages de documents qui ont été déclassifiés à sa demande. Rien ne s'oppose donc à la création de cette commission d'enquête aujourd'hui. Il en va du rôle du Parlement.

M. François Loncle a confirmé les propos de M. Paul Quilès et précisé que la proposition de résolution ne se limitait pas aux événements de l'automne 2004, mais qu'elle portait sur une période courant à compter de septembre 2002, ce qui devait permettre de procéder à un examen étendu et complet de la situation. Si l'Assemblée avait suivi le raisonnement du Rapporteur en 1998, elle n'aurait jamais créé la mission d'information sur le Rwanda, ni celle sur Srebrenica. Il est du devoir du Parlement de se saisir des événements les plus graves et les travaux de ces deux missions d'information ont été presque unanimement salués. Il faut travailler sur la Côte d'Ivoire dans la même optique et s'interroger sur les raisons qui ont conduit à la dégradation de la situation après le sommet de Kléber du 25 janvier 2003.

M. Hervé de Charette a indiqué qu'il était un ardent défenseur du contrôle parlementaire, y compris en matière de politique étrangère. Il est en revanche difficile de créer une commission d'enquête portant sur des événements en cours et sur une politique qui n'a pas été menée à son terme. Dans une affaire où les intérêts en jeu sont complexes, le rapport établi par une telle commission ne manquerait pas de compliquer la tâche du Gouvernement. Dans le cas du Rwanda, comme de Srebrenica, les missions d'information ont été créées après les événements et non pendant. Aussi la commission d'enquête n'est-elle pas l'instrument le plus adapté. Il faudrait envisager d'autres solutions, comme l'organisation d'auditions des responsables militaires par la Commission des Affaires étrangères. Plutôt que d'instituer un tribunal historique dont la place n'est pas justifiée, de telles auditions satisferaient à l'exigence de bonne information du Parlement.

M. Jacques Godfrain a rappelé que la France était engagée en Côte d'Ivoire sous mandat de l'ONU et qu'il ne fallait pas accrédi-ter l'idée d'un face à face entre les autorités françaises et ivoiriennes. La création d'une commission d'enquête sur un tel sujet se heurterait à d'importantes difficultés : demanderait-elle et parviendrait-elle à convier pour les entendre le chef de l'Etat ivoirien et les autorités militaires ivoiriennes ? Une telle démarche n'apparaît pas très réaliste. Les militaires français ont par ailleurs davantage besoin de soutien que de mise en cause. Pour ces raisons, il a fait part de son opposition à la proposition de résolution.

Le Président Edouard Balladur a considéré que, dans les cas du Rwanda et de Srebrenica, les missions d'information avaient été créées après les événements. Si la représentation nationale devait intervenir pendant le déroulement du conflit, cela ne pourrait que conduire à accroître la confusion de la situation et compliquerait la tâche du Gouvernement. En revanche, il est légitime que le Parlement fasse connaître son jugement *a posteriori*. A cet égard les travaux de la mission d'information sur le Rwanda ont été salutaires et ils ont contribué à changer les comportements. S'agissant de la Côte d'Ivoire, la création à ce jour d'une commission d'enquête présenterait plus d'inconvénients que d'avantages. En revanche, il serait tout à fait utile d'organiser, en liaison avec la Commission de la Défense, des auditions sur ce sujet, sans pour autant gêner l'action des forces françaises sur le terrain, dont le rôle est indispensable.

M. Paul Quilès a estimé que le travail d'audition des commissions permanentes faisait partie des mécanismes normaux du travail parlementaire et qu'il ne pouvait se substituer aux travaux d'une commission d'enquête. La création d'une mission d'information pourrait en revanche être utile.

Le Président Edouard Balladur a jugé que la création d'une mission d'information n'était pas plus opportune et que, nonobstant la différence de procédure, elle aurait le même résultat qu'une commission d'enquête.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a rejeté la proposition de résolution (n° 1968)*.

N° 2032 – Rapport de la commission des affaires étrangères sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions dans lesquelles le Gouvernement est intervenu dans la crise de Côte d'Ivoire depuis le 19 septembre 2002, (rapporteur : M. Eric Raoult)