

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission de la défense nationale et des forces armées

- Examen pour avis du projet de loi (n° 3194), adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun instituant un partenariat de défense (M. Philippe Folliot, rapporteur) ..... 2
- Examen pour avis du projet de loi (n° 3195), adopté par le Sénat, autorisant la ratification du traité instituant un partenariat de défense entre la République française et la République gabonaise (M. Philippe Vitel, rapporteur) ..... 3
- Examen pour avis du projet de loi (n° 3196), adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République togolaise instituant un partenariat de défense (M. Christophe Guilloteau, rapporteur) ..... 6
- Examen pour avis du projet de loi (n° 3197), adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République centrafricaine instituant un partenariat de défense (Mme Patricia Adam, rapporteure)..... 8

Mercredi

30 mars 2011

Séance de 12 heures

Compte rendu n° 32

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence  
de M. Guy Teissier,  
Président**



*La séance est ouverte à douze heures.*

*La Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Philippe Folliot, le 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 du Cameroun instituant un partenariat de défense (n° 3194).*

**M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis.** L'accord avec le Cameroun partage un tronc commun avec les autres accords : il définit un champ de coopération suffisamment large et règle le statut des personnes et le droit applicable à leur activité, y compris sur le plan fiscal. Il assure également la mise à disposition de moyens immobiliers et logistiques pour les activités de coopération.

Il diffère des autres accords en ce qu'il définit le statut de personne à charge en fonction du droit du pays d'accueil, ce qui pourrait poser un problème pour nos personnels ayant contracté un PACS. Surtout, il contient une annexe qui règle le fonctionnement de la mission logistique française de Douala, essentielle à l'activité de nos opérations extérieures au Tchad et en République centrafricaine.

Je me réjouis de cet accord qui nous permettra d'entretenir la relation de confiance qui unit la France à ce partenaire stratégique. Je rappelle que le Cameroun, un condensé d'Afrique à la stabilité remarquable, est le premier bénéficiaire de notre coopération de défense. Malgré des difficultés que nul n'ignore, ce pays est un acteur de confiance qui sait faire preuve d'efficacité, comme l'illustre la lutte qu'il mène contre les actes de brigandage et de piraterie maritime grâce à ses bataillons d'intervention rapide.

Au-delà de ces éléments propres au Cameroun, je crois nécessaire de partager avec vous quelques réflexions.

Je souhaite, tout d'abord, que le Gouvernement se montre plus précis sur la composition des comités qui assureront le suivi des accords et qu'il envisage une forme de contrôle parlementaire.

Ensuite, je crois de notre devoir d'engager une réflexion sur les moyens de maintenir notre présence au Tchad. Notre commission doit se saisir du sujet.

Sur un plan plus général enfin, je tiens à souligner que nous devons sanctuariser des moyens pour la coopération bilatérale. La mise en œuvre d'actions dans un cadre communautaire – ou autre – est généralement positive, mais elle ne doit pas nous interdire d'agir directement avec des partenaires qui nous connaissent et nous attendent, au Cameroun comme ailleurs.

Pour terminer, je forme le souhait que le débat de ce matin amorce la pleine association du Parlement à la politique de coopération de défense avec l'Afrique.

Dans l'immédiat, vous l'avez compris, je donne un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

**Mme Michèle Alliot-Marie.** Je voudrais savoir si les problèmes de responsabilité juridique de nos personnels sur place sont réglés explicitement par ces accords, car il y a des

divergences entre nos systèmes juridiques, ou si, comme souvent, ils sont passés sous silence ?

**M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis.** Les problèmes de responsabilité juridique sont réglés par l'application du droit national du pays dans lequel le problème est soulevé : au Cameroun, c'est donc le droit camerounais qui s'applique. Pour ce qui concerne des dispositions qui ne seraient pas reconnues par le pays d'accueil, comme le PACS que j'ai mentionné tout à l'heure, qui n'existe pas en droit camerounais, il faudra être vigilant.

**Mme Patricia Adam.** C'est effectivement le droit du pays d'accueil qui s'applique à nos ressortissants : l'accord avec la République centrafricaine prévoit que la détention et l'utilisation d'armes pour les besoins du service sont réglées par la législation de l'État qui accueille.

**M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis.** Sur le même sujet, l'accord de défense avec le Cameroun prévoit également que la détention et l'utilisation d'armes est soumise à la législation de l'État d'accueil. Néanmoins, si les autorités camerounaises l'acceptent, l'usage d'armes par nos forces au Cameroun pourra se faire en application des règles françaises, celles-ci étant plus restrictives.

*Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi.*

\*  
\* \*

*La Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Philippe Vitel, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du traité instituant un partenariat de défense entre la République française et la République gabonaise (n° 3195).*

**M. Philippe Vitel, rapporteur pour avis.** Je voudrais souligner la singularité de la démarche que nous effectuons aujourd'hui puisque c'est la première fois que notre commission examine des accords de défense.

Dans la lignée des engagements qu'il avait pris pendant la campagne électorale de 2007, le Président de la République, dans son discours au Cap le 28 février 2008, avait énoncé les quatre principes sur lesquels devait reposer la refondation du partenariat entre la France et l'Afrique :

- les accords de défense « *doivent refléter l'Afrique d'aujourd'hui et pas l'Afrique d'hier* », ce qui signifie qu'ils doivent désormais reposer sur les intérêts stratégiques de la France et de ses partenaires africains ;

- les relations seront fondées sur le principe de la transparence, c'est-à-dire que tous les accords de défense entre la France et les pays africains seront intégralement publiés et soumis au Parlement ;

- la présence militaire française doit servir en priorité à aider l'Afrique à bâtir son propre dispositif de sécurité collective ;

- l'Europe, enfin, doit devenir un partenaire majeur de l'Afrique en matière de paix et de sécurité.

L'accord de défense signé avec le Gabon le 24 février 2010 s'inscrit naturellement dans ce cadre. Il fait partie d'une série de huit, destinés à remplacer les accords signés au lendemain des indépendances africaines avec certaines anciennes colonies françaises. Outre le Gabon, il s'agit du Cameroun, de la République centrafricaine, des Comores, de la Côte d'Ivoire, de Djibouti, du Sénégal et du Togo.

Comme les autres accords, il ne comprend plus de clause d'assistance mutuelle ou de maintien de l'ordre, conformément à la volonté du Président de la République et des orientations du Livre blanc.

La particularité du Gabon est d'accueillir une importante base française, à Libreville.

La France y dispose d'environ 900 hommes, principalement répartis entre le 6<sup>e</sup> bataillon d'infanterie de marine, un détachement de l'Aviation légère de l'armée de terre et un détachement air.

Ces forces assurent un triple rôle : assurer la sécurité de nos 12 000 ressortissants au Gabon ; servir de point d'appui pour d'autres opérations dans la région, par exemple pour l'opération *Épervier* au Tchad, pour l'opération *Licorne* en Côte d'Ivoire et pour l'opération *Boali* en République centrafricaine ; servir également de point d'appui pour la mise en place d'une force aéroterrestre en cas d'opération de première urgence en Afrique centrale ou en Afrique de l'Ouest.

À la suite de la reconfiguration de nos moyens prépositionnés en Afrique, la base de Libreville va devenir notre implantation principale sur la façade occidentale. Notre présence y sera renforcée à partir de mi-2011. Son coût annuel passera par conséquent de 57 à 75 millions d'euros.

Les forces françaises conduisent également au profit des forces gabonaises et des autres forces de la région des actions de coopération opérationnelle, fortement orientées vers le soutien aux opérations et l'entraînement des unités. Les crédits de la coopération opérationnelle de l'état-major s'élèvent, au total, à 1,4 million d'euros par an. Ces actions s'inscrivent de plus en plus dans le cadre régional de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), en particulier par l'appui et la montée en puissance des structures régionales de la Force africaine en attente.

Au niveau de la coopération structurelle, conduite par la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du ministère des affaires étrangères, on peut souligner que le Gabon bénéficie en 2011 d'un budget de 4,14 millions d'euros.

Ce budget de coopération structurelle se traduit par :

- la mise à disposition de 20 coopérants permanents (principalement à l'école d'état-major de Libreville et dans les hôpitaux militaires) ;

- l'attribution d'une aide logistique directe ;

- l'appui aux projets par la réalisation de 12 missions de renfort temporaires (MRT) ;

- la formation de 34 stagiaires : 16 en France et 18 dans les écoles nationales à vocation régionale en Afrique (ENVR).

Touchant tous les domaines de la défense gabonaise, cette coopération vise à accompagner l'effort du pays dans la constitution de son outil de défense par la formation, la restructuration des forces et le soutien institutionnel, et à soutenir son action au bénéfice de la sécurité régionale et de sa participation aux opérations de soutien de la paix sur le continent.

Un soutien aux forces armées est également dispensé par la valorisation de l'aviation légère des armées, outil important dans ce pays car elle répond de manière efficace aux problèmes de mobilité posés par un territoire difficilement accessible (1,5 million d'habitants sur 267 000 km<sup>2</sup>, presque la moitié de la France).

La France participe enfin à l'action de l'État en mer par le maintien en condition des bâtiments hauturiers dans le cadre de la lutte contre la recrudescence des trafics dans le Golfe de Guinée.

Compte tenu de tous les avantages que représente cette présence militaire française au Gabon, je donne naturellement un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

**M. Nicolas Dhuicq.** Les paragraphes 1 et 2 de l'article 10 de l'accord, relatifs au port et à l'utilisation des armes, me semblent contradictoires.

**M. Philippe Vitel, rapporteur pour avis.** Le paragraphe 1 de l'article 10 dispose que : « *Les membres du personnel appartenant aux forces armées de l'État d'origine peuvent détenir et porter une arme de dotation sur le territoire de l'État d'accueil, conformément aux lois et règlements en vigueur dans l'État d'accueil* » tandis que le paragraphe 2 dispose que : « *Dans le cadre de leurs fonctions officielles, les membres du personnel de l'État d'origine utilisent leur arme de dotation conformément à la législation de l'État d'origine* ». Il y a une distinction entre la détention et l'utilisation des armes.

**Mme Michèle Alliot-Marie.** Cela signifie que, quand nos militaires se servent de leur arme, ils l'utilisent comme en France.

**M. le président Guy Teissier.** C'est comme cela que je le comprends : l'ouverture du feu se fait dans le cadre du droit français.

*Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi.*

\*  
\*\*

*La Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Christophe Guilloteau, le 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 togolaise instituant un partenariat de défense (n° 3196).*

**M. Christophe Guilloteau, rapporteur pour avis.** L'accord de défense avec le Togo est le premier de la série que nous examinons aujourd'hui à avoir été signé : il l'a été le 13 mars 2009. La négociation n'a pas rencontré de difficulté majeure et l'accord s'écarte très peu des accords types élaborés conjointement par les ministères des affaires étrangères et de la défense pour les pays n'abritant pas de forces françaises.

Cette révision des accords de défense s'inscrit, notre collègue vient de le souligner, dans le cadre de la rénovation de la relation entre la France et le continent africain, dont elle constitue un des éléments.

Elle répond ainsi à la volonté du Président de la République, exprimée dans son discours prononcé devant le Parlement sud-africain, au Cap, le 28 février 2008, de rebâtir la présence militaire française en Afrique sur des bases nouvelles, adaptées au temps présent et aux enjeux stratégiques de l'ensemble du continent, à savoir la mise en place d'un mécanisme africain de sécurité collective.

Pays de taille modeste (56 000 km<sup>2</sup>, dix fois moins que la France, 6 millions d'habitants), le Togo dispose d'une armée de 12 000 hommes qui souffre, comme beaucoup d'armées de la région, d'un fort besoin d'équipement. Les forces armées togolaises possèdent néanmoins une solide culture des opérations de maintien de la paix et, l'état-major des armées nous l'a précisé, les contingents mis à disposition sont de bonne qualité.

Notre coopération avec le Togo comporte deux aspects, une coopération opérationnelle, conduite par l'état-major des armées, et une coopération structurelle, pilotée par la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du ministère des affaires étrangères et européennes.

Au niveau opérationnel, la France intervient dans la formation, le conseil, l'entraînement et l'appui à l'engagement. L'année dernière, nous avons ainsi formé 580 soldats togolais : 500 pour des opérations de maintien de la paix et 80 pour le renforcement de leur capacité nationale. Ces formations sont assurées par les forces françaises du Cap vert.

La coopération structurelle, conduite par la direction de la coopération de sécurité et de défense, représente un budget de 3,6 millions d'euros pour 2011 et fait du Togo le troisième partenaire de la France en la matière.

L'aide se traduit par la mise à disposition de 14 coopérants français, essentiellement dans le domaine de la formation : l'école du service de santé de Lomé (ESSAL), qui forme les médecins militaires, et l'école de formation des officiers des forces armées togolaises (EFOFAT). Quatre missions de renfort temporaire sont par ailleurs programmées en 2011 pour permettre à des spécialistes français de venir dispenser des formations dans des secteurs particuliers. D'une manière générale, ces actions ont pour objectif de former des formateurs, et non de simples opérateurs, afin de favoriser le processus d'appropriation qui guide l'ensemble des actions menées.

De nombreux stagiaires togolais suivent également chaque année des formations financées par la DCSD : en France ou à l'étranger, dans le réseau des écoles nationales à vocation régionale (ENVR) en Afrique. Enfin, des militaires togolais sont accueillis dans les formations françaises : 1 à l'école de guerre, 4 en école de formation des officiers, 4 en école d'application, 6 en stage de spécialisation dans les armées et 1 à l'IHEDN.

À l'avenir, la DCSD va recentrer son action sur les projets à forte valeur ajoutée régionale que sont l'ESSAL, déjà évoquée, et la sauvegarde des approches maritimes, prioritaire dans le Golfe de Guinée.

Quels bénéfices la France tire-t-elle de cette coopération militaire avec le Togo ?

Depuis l'accord de 1963, cette coopération nous a permis de conserver une influence très importante dans ce pays : les cadres togolais formés en France ou dans les écoles soutenues par la France en Afrique constituent ainsi aujourd'hui le socle de l'armée togolaise.

Le Togo est également un partenaire fiable de la France dans son action en Afrique. Pour ne retenir que des événements récents, les Togolais se sont engagés rapidement aux côtés de la France en Côte d'Ivoire, en février 2003, ont accueilli gratuitement, ce qui fût très appréciable, les avions français après les événements de novembre 2004 à Abidjan, ou encore ont relevé le contingent français en République centrafricaine après le retrait des forces françaises d'Eufor Tchad.

Enfin, la coopération avec le Togo répond parfaitement à la volonté du Président de la République d'aider la mise en place d'une architecture africaine de paix et de sécurité. En tant qu'acteur important de cette sous-région du continent africain, le Togo joue ainsi un rôle certain dans la recherche de la paix régionale, dans le cadre de l'ONU, de l'Union africaine ou de la CEDEAO.

Les troupes togolaises se sont ainsi engagées récemment dans les opérations de maintien de la paix, en particulier au Tchad. Le pays envoie aussi régulièrement des observateurs pour les opérations sous l'égide de l'ONU. Par ailleurs, le Togo s'est porté candidat pour fournir le renfort prévu par l'ONU (2 000 hommes) de sa force en Côte d'Ivoire, ONUCI.

Je donne naturellement un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

**M. Nicolas Dhuicq.** J'observe que la formulation de l'article 10 de l'accord, relatif à la détention et à l'utilisation d'armes, diffère légèrement de celle retenue dans l'accord avec le Gabon. Elle révèle un glissement sémantique en faveur du droit du pays d'accueil.

**M. Christophe Guilloteau, rapporteur pour avis.** Il s'agit de formulations diplomatiques qui n'emporteront pas de conséquence particulière : à condition que les autorités togolaises donnent leur accord, les règles françaises d'utilisation des armes, plus strictes, s'appliqueront à nos forces armées. À défaut d'accord, ce sont effectivement les règles du pays d'accueil qui s'appliqueront.

*Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi.*

\*  
\*\*

*La Commission examine pour avis, sur le rapport de Mme Patricia Adam, le 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 centrafricaine instituant un partenariat de défense (n° 3197).*

**Mme Patricia Adam, rapporteure pour avis.** Le contexte de la République centrafricaine est plus complexe que celui des autres pays que nous venons d'examiner. J'aurais aimé pouvoir travailler de manière un peu plus sérieuse. Nous n'avons eu que dix jours pour étudier ces textes.

**M. le président Guy Teissier.** C'est l'ordre du jour que nous impose le Gouvernement.

**Mme Patricia Adam, rapporteure pour avis.** Ce ne sont pas de bonnes conditions de travail. Je me félicite quand même que ces textes arrivent aujourd'hui au Parlement. C'était une volonté du Président de la République, qui a été reprise par le Livre blanc.

La République centrafricaine est toujours en crise. Les dernières élections sont contestées par l'opposition. La mise en place de la démocratie dans ce pays est problématique. Il est par ailleurs affecté par de nombreuses rebellions et notamment celle de l'armée de résistance du Seigneur, reconnue comme une force terroriste par l'ensemble de la communauté internationale. De plus, la République centrafricaine est proche de certains pays déstabilisés comme le Sud-Soudan.

Depuis 2003, nous intervenons en République centrafricaine dans le cadre de l'opération extérieure *Boali*, à travers un détachement de 200 militaires qui comprend un état-major, une compagnie d'infanterie et un détachement de soutien. Ce détachement peut être ponctuellement renforcé par des avions de transport tactique ou stratégique et des hélicoptères, qui peuvent apporter un soutien dans les domaines du renseignement et de l'appui aérien. Nous intervenons dans le cadre de la mission de consolidation de la paix MICOPAX, mise en place par la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale. L'opération *Boali* représente 11 millions d'euros par an.

On ne peut qu'être d'accord avec un certain nombre de points de cet accord. Tout d'abord, le recours au multilatéralisme qu'il implique. Puis, l'importance de la formation qu'il permet. Enfin, la transparence. La formation relève de la coopération structurelle, menée par le ministère des affaires étrangères et a lieu dans des écoles centrafricaines, dans le réseau des écoles nationales à vocation régionale (ENVR) ou encore, pour certaines, en France. La coopération opérationnelle, qui relève de l'état-major des armées, s'effectue par des détachements d'instruction opérationnelle et des détachements d'instruction technique.

L'état-major nous a précisé que le volume de nos forces pour l'opération *Boali* était suffisant. Par ailleurs, les 8 000 militaires centrafricains et les forces françaises arrivent désormais à instaurer une stabilité dans certaines zones du pays.

Je voudrais maintenant formuler plusieurs propositions. L'accord prévoit la mise en place d'un comité de suivi dont la composition n'est pas encore exactement fixée aujourd'hui.

Pour respecter les engagements pris par le Président de la République et réaffirmés dans le Livre blanc, il faudrait que le Parlement participe à ce comité de suivi mais cela n'est peut-être pas possible, du fait de la séparation des pouvoirs. Au cours des auditions qui ont été menées, je n'ai pas eu véritablement de réponse sur ce point. À tout le moins, il serait souhaitable que le Parlement puisse suivre l'évolution de ces accords de défense dans le temps, d'autant qu'ils peuvent faire l'objet de modifications.

Or on nous a indiqué que nous ne serions obligatoirement informés de ces amendements que s'ils entraient dans le cadre de l'article 53 de la Constitution. Nous ne serons donc pas informés des modifications qui n'entrent pas dans ce cadre, sauf si le Gouvernement le souhaite, ou si, en parlementaires avisés, nous l'interrogeons.

Je ne pense pas que l'on puisse demander l'accord des parlementaires sur des accords de défense s'ils ne peuvent pas les suivre dans le temps. Il faut trouver un moyen pour le faire : soit ils font partie du comité de suivi, soit on met en place au sein de l'Assemblée nationale une commission de suivi ou une mission d'information continue pour suivre régulièrement ces accords de défense et vérifier leur évolution, leur pertinence et l'action sur le terrain de nos forces.

Cette lacune dans le suivi des accords explique que je ne puisse donner un avis favorable au projet de loi. Je m'abstiendrai.

**M. Christophe Guilloteau.** Je voudrais faire remarquer que j'ai parfois eu le sentiment, durant les auditions que nous avons effectuées, qu'il y avait un certain flou dans le partage des compétences entre le ministère des affaires étrangères et l'état-major des armées. Je suis donc tout à fait partisan de les faire venir, régulièrement, ensemble, devant notre commission pour nous rendre compte de la mise en œuvre de ces accords.

**M. le président Teissier.** Mes chers collègues, je souligne l'effort accompli par le Gouvernement, qui nous a soumis les textes que nous examinons aujourd'hui, et qui a prévu la mise en place de comités de suivi. J'adhère totalement à la volonté de Mme Adam de suivre la mise en œuvre de ces accords et vous propose, par conséquent, que nous invitions régulièrement, à date fixe, les responsables de ces comités de suivi à nous rendre compte de leur application.

**Mme Michèle Alliot-Marie.** Je voudrais dire à Mme Adam que la création d'une commission *ad hoc*, comme elle le propose, affaiblirait la commission de la défense et qu'il est donc préférable que ce soit la commission elle-même qui effectue ce travail d'information et de contrôle.

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi.*

*La séance est levée à douze heures trente.*

\*  
\*\*

### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* – Mme Patricia Adam, Mme Michèle Alliot-Marie, Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Patrick Beaudouin, M. Daniel Boisserie, Mme Françoise Briand, M. Pascal Brindeau, M. Dominique Caillaud, M. Patrice Calmégane, M. Jean-Jacques Candelier, M. Laurent Cathala, M. Bernard Cazeneuve, M. Guy Chambefort, M. Gérard Charasse, M. François Cornut-Gentile, M. Bernard Deflesselles, M. Jacques Desallangre, M. Nicolas Dhuicq, M. Jean-Pierre Dupont, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Philippe Folliot, M. Pierre Forgues, M. Yves Fromion, M. Guillaume Garot, M. Franck Gilard, M. Michel Grall, M. Christophe Guilloteau, M. Francis Hillmeyer, Mme Françoise Hostalier, M. Marc Joulaud, M. Jacques Lamblin, M. Jack Lang, M. Gilbert Le Bris, M. Jean-Marie Le Guen, M. Alain Marty, M. Damien Meslot, M. Jean Michel, M. Georges Mothron, M. Étienne Mourrut, M. Alain Moyne-Bressand, M. Philippe Nauche, M. Alain Rousset, M. Michel Sainte-Marie, M. Guy Teissier, M. Jean-Claude Viollet, M. Philippe Vitel, M. Michel Voisin, M. André Wojciechowski.

*Excusés.* – M. Jean-Louis Bernard, M. Laurent Fabius, M. Pierre Frogier, M. André Gerin, Mme Marguerite Lamour, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Daniel Mach, M. Franck Marlin, Mme Françoise Olivier-Coupeau, M. Jean-Pierre Soisson.