



N° 1665

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 février 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE 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,

PAR MME MONICA MICHEL

Députée

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA PRÉVÔTÉ, UNE INSTITUTION ANCIENNE, DÉPLOYÉE DÈS L'ORIGINE AUPRÈS DES FORCES FRANÇAISES À DJIBOUTI	7
A. LA PRÉVÔTÉ, UN DÉTACHEMENT DE LA GENDARMERIE AUPRÈS DES FORCES ARMÉES FRANÇAISES À L'ÉTRANGER	7
1. Une institution aussi ancienne que l'armée française	7
2. La gendarmerie prévôtale aujourd'hui	7
B. LA PRÉVÔTÉ A TOUJOURS ACCOMPAGNÉ LE DÉPLOIEMENT DES FORCES FRANÇAISES À DJIBOUTI	9
1. Les forces françaises à Djibouti, une présence structurante pour notre relation bilatérale avec ce petit État	9
2. La prévôté à Djibouti	10
II. LE PROTOCOLE DE 2017 : UNE ACTUALISATION DU CADRE JURIDIQUE DES COMPÉTENCES DE LA PRÉVÔTÉ À DJIBOUTI	12
A. L'OBJECTIF DU PROTOCOLE	12
1. Actualiser un cadre juridique datant de 1980... ..	12
2. ...en cohérence avec la rénovation de notre relation de défense	13
B. LES CLAUSES DU PROTOCOLE	15
1. Les missions de police judiciaire de la prévôté, en coopération avec la police et la gendarmerie Djiboutiennes	15
2. Les autres missions de la prévôté : police générale militaire et appui à la force... ..	16
C. ENTRÉE EN VIGUEUR ET PORTÉE DU PROTOCOLE	17
1. Le protocole n'affectera que marginalement une coopération déjà fonctionnelle entre la prévôté et les autorités djiboutiennes	17
2. L'entrée en vigueur du protocole confortera le partenariat franco-djiboutien autour des forces françaises à Djibouti	18
CONCLUSION	19
EXAMEN EN COMMISSION	21
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE	29
ANNEXE TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	31

INTRODUCTION

La Commission des Affaires étrangères est saisie du projet de loi portant approbation du protocole entre la France et Djibouti, conclu en mars 2017, et portant sur les compétences de la prévôté sur le territoire de Djibouti.

Qu'est-ce que la prévôté ? Il s'agit d'unités de gendarmerie instituées auprès des forces armées françaises, hors du territoire national, pour l'exercice des missions de police générale et de police judiciaire militaire. Ces unités, qui reposent sur des effectifs restreints, permettent de disposer d'une capacité d'investigation immédiate auprès des forces projetées à l'étranger. La prévôté est une institution particulière à notre pays, qui remonte à la naissance de l'armée française : des détachements prévôtaux ont toujours accompagné le déploiement des forces en campagne.

Le déploiement d'une brigade de prévôté à Djibouti remonte à l'indépendance du pays, le 27 juin 1977. Le même jour, le maintien d'une présence militaire française permanente sur le territoire djiboutien a été acté, avec la signature d'un protocole provisoire⁽¹⁾ fixant les conditions de stationnement des forces françaises. L'article 6 de ce protocole organisait une répartition des compétences juridictionnelles entre la France et Djibouti pour les crimes et délits commis par ou contre les forces et leurs ayants droit.

L'importance numérique de cette implantation militaire française, qui rassemblait initialement 3000 soldats, souvent accompagnés de leurs familles, imposait qu'un détachement prévôtal lui fût adossé, afin d'exercer la compétence juridictionnelle française dans les cas prévus par le protocole de 1977. C'est dans ces conditions que la prévôté a été mise en place à Djibouti ; depuis lors, les détachements se sont succédé sans interruption.

Aujourd'hui, le contexte de la présence militaire française à Djibouti a bien évolué. Situé dans le détroit stratégique de Bab el-Mandeb, où transitent 40 % des approvisionnements énergétiques mondiaux, Djibouti a fait l'objet d'un intérêt de plus en plus marqué de la part des grands pays, dont plusieurs y ont implanté des bases militaires aux côtés de la France : États-Unis, Japon, Chine, Allemagne.

Petit pays vulnérable, en raison de sa petite taille, de ses faibles ressources en eau et en énergie, de sa gouvernance fragile et de son absence de diversification économique, Djibouti peut difficilement refuser les offres de puissances, qui,

(1) *Protocole provisoire du 27 juin 1977 fixant les conditions de stationnement des forces françaises sur le territoire de la République de Djibouti après l'indépendance et les principes de la coopération militaire.*

telles la Chine, apportent des financements pour développer ses infrastructures et rapprocher le pays de son ambition de devenir un hub vers le reste de l’Afrique.

Dans ces conditions, le partenariat privilégié que la France revendique avec Djibouti est de plus en plus concurrencé. En rénovant sa relation de défense avec Djibouti, par la signature, en 2011, d’un accord sur la coopération en matière de défense, la France a souhaité réaffirmer la spécificité de ce partenariat, qui repose, encore aujourd’hui, sur la présence de 1450 soldats, la plus grosse implantation militaire de la France à l’étranger.

La signature du présent protocole s’inscrit dans cette logique de réaffirmation de notre partenariat stratégique avec Djibouti et d’actualisation de ses termes. En rénovant la base juridique des compétences de la prévôté à Djibouti, la France renforce la sécurité juridique de ses ressortissants et réaffirme sa volonté de pérenniser la présence militaire française dans ce pays, en fluidifiant la coopération entre autorités françaises et djiboutiennes.

I. LA PRÉVÔTÉ, UNE INSTITUTION ANCIENNE, DÉPLOYÉE DÈS L'ORIGINE AUPRÈS DES FORCES FRANÇAISES À DJIBOUTI

A. LA PRÉVÔTÉ, UN DÉTACHEMENT DE LA GENDARMERIE AUPRÈS DES FORCES ARMÉES FRANÇAISES À L'ÉTRANGER

1. Une institution aussi ancienne que l'armée française

L'histoire de la prévôté est aussi ancienne que celle des armées françaises. **Vers 1330**, le roi Philippe VI décida de « judiciariser l'arrière du champ de bataille » en confiant à une troupe spéciale, placée sous l'autorité d'un prévôt des maréchaux, la tâche de traquer les déserteurs et les soldats coupables de pillage et de violence dans les zones de guerre ou de stationnement des troupes levées.

L'existence d'une armée régulière et les exactions commises, notamment par des mercenaires et des troupes indisciplinées, conduisirent à **rendre permanentes les maréchaussées à partir du XV^{ème} siècle**. Dans chaque province militaire, le prévôt des maréchaux désignait un lieutenant pour le représenter. Ce dernier constituait une maréchaussée effectuant des tournées régulières à cheval pour maintenir l'ordre dans la troupe et sur ses arrières, empêcher les pillages et rattraper les déserteurs.

La gendarmerie, héritière de la maréchaussée, conserva dans ses missions la police des « gens de guerre ». Cette mission fut explicitée dans **l'ordonnance du roi sur le service des armées en campagne du 3 mai 1832**, dont l'article 169 énonçait : *« la gendarmerie remplit à l'armée des fonctions analogues à celles qu'elle exerce dans l'intérieur. La surveillance des délits, la rédaction des procès-verbaux, la poursuite et l'arrestation des coupables, la police, le maintien de l'ordre, sont de sa compétence et constituent ses devoirs. »*

Les missions confiées aux gendarmes au titre du service des armées en campagne se sont étoffées à travers les siècles, en distinguant entre le temps de paix et le temps de guerre. En tant de paix, la gendarmerie encadrait la conscription, escortait les convois de munition, surveillait les corps de troupe en marche, recherchait les insoumis, transférait les prisonniers, etc. C'est en temps de guerre que la gendarmerie a d'abord exercé ses missions de police militaire générale et de police judiciaire par l'intermédiaire de ses prévôts, qui ont toujours accompagné les armées en opération, y compris pendant les deux guerres mondiales. Cette mission s'est finalement étendue hors du cadre strict du temps de guerre, avec les opérations extérieures conduites par la France au cours des cinquante dernières années et avec le stationnement de forces françaises à l'étranger.

2. La gendarmerie prévôtale aujourd'hui

À l'heure actuelle, la prévôté a **pour mission principale l'exercice de la police judiciaire auprès des forces militaires françaises à l'étranger** ;

concrètement, il s'agit de constater les infractions commises par ou contre les forces armées, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs. Cette mission est menée à bien sous la direction des magistrats des formations spécialisées du Tribunal de grande instance de Paris, en totale indépendance avec l'autorité militaire.

La prévôté exerce aussi **des missions de police générale, cette fois-ci sous les ordres de l'autorité militaire**. Il s'agit de prévenir les risques et de réprimer les incidents et troubles à l'ordre public susceptibles d'impliquer des militaires français ou d'engager la responsabilité de l'État.

Elle peut également se voir confier **des missions d'appui à la force** dans le cadre d'escortes, de constations de certains contentieux ou lors du traitement des affaires mortuaires.

Enfin, la prévôté contribue, grâce aux contacts qu'elle noue avec les magistrats et policiers locaux, à la **mission de renseignement**, afin de préserver la sécurité des militaires et des emprises françaises.

En vertu du code de justice militaire, **l'organisation et les conditions d'établissement des prévôtés relèvent de la compétence du ministère des armées** ; l'état-major des armées assure la mise en œuvre de ces directives, en déterminant l'opportunité et le format des prévôtés à déployer.

La prévôté est organisée en trois échelons de responsabilité : le **commandement de la gendarmerie prévôtale** (CGP) à Maisons-Alfort, le **détachement prévôtal**, qui est une structure de conseil et de contrôle placée auprès de l'autorité militaire d'emploi, ainsi que **la brigade prévôtale**, dédiée à l'exécution des missions prévôtales sur le terrain. Le CGP, doté d'un effectif de 12 gendarmes, a pour mission de sélectionner et déployer les prévôts en veillant à leur donner une formation adaptée, et de contrôler l'action des détachements prévôtaux.

La brigade prévôtale est l'ensemble des détachements prévôtaux déployés à l'étranger. Il en existe deux types : les **détachements prévôtaux permanents**, adossés aux forces militaires françaises de présence à l'étranger (Djibouti, Gabon, Sénégal, Côte d'Ivoire, Allemagne, Émirats arabes Unis), et les **détachements prévôtaux de circonstance**, déployés dans le cadre d'opérations extérieures (actuellement au Mali, au Tchad, au Niger, en Jordanie, au Liban et en Centrafrique). Au total, une soixantaine de prévôts sont actuellement déployés auprès des forces armées : 33 prévôts sont affectés dans les détachements permanents pour une durée de 3 ans, et 28 prévôts sont projetés sur les théâtres d'opérations extérieures pour 4 mois.

Globalement, chaque unité prévôtale adapte son engagement et priorise l'exécution des missions assignées en fonction de son environnement humain, juridique et sécuritaire. Le cadre légal n'est pas toujours le même, notamment en ce qui concerne les privilèges de juridiction reconnus à la partie française dans le

cadre des accords de coopération de défense. En outre, la physionomie des contingents militaires français – affectations de longue durée en famille ou de courte durée, par exemple – peut faire varier assez fortement le type de situations auxquelles les prévôts sont confrontés.

B. LA PRÉVÔTÉ A TOUJOURS ACCOMPAGNÉ LE DÉPLOIEMENT DES FORCES FRANÇAISES À DJIBOUTI

1. Les forces françaises à Djibouti, une présence structurante pour notre relation bilatérale avec ce petit État

La France a tissé, de longue date, avec Djibouti, une relation spéciale. Celle-ci remonte à la signature du **traité d'amitié entre le Second Empire et le sultan Raëta Diny Ahmet Abou-Bekr, le 11 mars 1862**. À cette époque, il s'agissait, pour la France, de contrebalancer la présence britannique au Yémen, de l'autre côté du détroit de Bab el-Mandeb. Par ce traité, la France fit l'acquisition du territoire d'Obock, portion de côte aux sols aride dont elle ne fit d'abord pas grand-chose. La percée du canal de Suez, en 1869, en réorientant les flux maritimes vers la mer Rouge et le détroit de Bab el-Mandeb, renouvela l'intérêt pour ce territoire, dont la position devenait stratégique. En 1888, la France construisit un port autour de la rade de Djibouti. Le nouvel établissement colonial connut un vif succès, et fut rebaptisé, en 1896, « **Côte française des Somalis** ».

À partir de 1949, un mouvement de contestation de la présence française se dessina, principalement portée par les Issas, qui prônaient la création d'une « Grande Somalie », tandis que les Afars restaient favorables au maintien de la souveraineté française. Rebaptisé « **Territoire des Afars et des Issas** » en 1967, le pays resta encore **dans le giron français jusqu'en 1977**.

Cet épisode d'histoire commune est à l'origine d'une relation particulière entre nos deux pays, encore perceptible aujourd'hui. À Djibouti, le français est une langue officielle à côté de l'arabe ; il tend pourtant à disparaître progressivement des parlers courants.

En matière de défense, la coopération française avec Djibouti est unique. La France est le seul pays avec lequel Djibouti possède un accord de défense. Initialement conclu à l'indépendance, en 1977, celui-ci a été renouvelé avec l'accord de coopération de défense du 20 décembre 2011. Selon les termes de cet accord, les forces françaises stationnées à Djibouti défendent l'intégrité du territoire djiboutien, participent à la surveillance des espaces aériens et maritimes et forment leurs homologues djiboutiens.

À l'heure actuelle, **la présence militaire française à Djibouti est un élément structurant de notre relation bilatérale** avec ce pays. Le contingent a été réduit au fil du temps, notamment du fait de la montée en puissance des forces françaises aux Émirats arabes Unis : il compte aujourd'hui 1450 soldats, contre 3000 à l'indépendance. Néanmoins, le contingent français est **la seule force**

étrangère avec une présence familiale dans le pays. En effet, environ la moitié du contingent est en affectation de longue durée, en famille, pour 3 ans. Cette pratique permet de mélanger nos troupes à la population locale, et ainsi de faire qu'elles ne soient pas considérées comme une force d'occupation. Ces affectations de longue durée entretiennent le dynamisme d'une communauté française locale estimée à environ 4000 ressortissants. Elles sont en outre bénéfiques à l'économie de Djibouti-ville, et appréciées par les Djiboutiens, qui accueillent généralement très bien les militaires français. Il convient de noter que cela distingue fortement la France des autres forces implantées à Djibouti, lesquelles vivent « en vase clos » sur leurs bases, avec des retombées quasiment nulles pour Djibouti.

2. La prévôté à Djibouti

Un détachement prévôtal a toujours accompagné le déploiement des forces françaises stationnées à Djibouti. Actuellement, ce détachement est composé **d'un officier et de 6 sous-officiers de gendarmerie, affectés pour 3 ans.** Ils peuvent être renforcés, en cas de problème judiciaire grave, par la brigade de recherche prévôtale déployée depuis la métropole, chargée d'effectuer les enquêtes les plus délicates, ainsi que par des détachements prévôtaux de circonstance, par exemple lorsque le porte-avions fait relâche à Djibouti.

L'activité de la brigade prévôtale est essentiellement orientée vers le **domaine judiciaire.** Les enquêtes sont majoritairement initiées à la suite de vols simples ou d'escroqueries au préjudice des militaires et ayants droit des Forces françaises à Djibouti.

Au titre de sa mission de **police générale**, la prévôté intervient fréquemment au titre des accidents de circulation en et hors service des militaires, ou encore à la suite de violences physiques entre militaires et de violation des consignes édictées dans le règlement intérieur de la base.

Enfin, **l'accompagnement des victimes françaises** de délits de droit commun constatés par les autorités Djiboutiennes mobilise aussi les prévôts de manière significative.

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, puis 92 en 2015, 68 en 2016 et 47 en 2017. Cela tient à la réduction du contingent français à Djibouti, mais aussi aux mesures de vigilance prônées après l'attentat ayant visé un restaurant fréquenté par des 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.

Au titre **des appuis à la force**, les prévôts sont sollicités pour organiser et coordonner les dispositifs de sécurité des événements majeurs, en partenariat avec

les forces Djiboutiennes. Ils conduisent également des actions de prévention des accidents de la circulation.

II. LE PROTOCOLE DE 2017 : UNE ACTUALISATION DU CADRE JURIDIQUE DES COMPÉTENCES DE LA PRÉVÔTÉ À DJIBOUTI

Signé le 1^{er} mars 2017, le protocole relatif aux compétences de la prévôté sur le territoire de Djibouti actualise un cadre juridique daté de 1980, en cohérence avec la rénovation de notre coopération de défense, marquée par la signature d'un nouvel accord en 2011. Cette base juridique actualisée fournira un socle solide pour pérenniser notre partenariat stratégique avec Djibouti, autour des Forces françaises à Djibouti.

A. L'OBJECTIF DU PROTOCOLE

1. Actualiser un cadre juridique datant de 1980...

Jusqu'à ce jour, les compétences de la prévôté à Djibouti ont été définies par le **protocole sur les compétences de la prévôté en matière de délits ou de fautes commis par les membres des forces armées françaises et leurs familles sur le territoire de la République de Djibouti**, signé le **14 février 1980**. Ce protocole s'inscrivait dans les limites définies par **l'article 6 du protocole provisoire du 27 juin 1977** fixant les conditions du stationnement des forces françaises, lequel définissait les compétences juridictionnelles respectives de la France et de Djibouti pour toute infraction concernant les forces françaises.

Le protocole de 1980 déterminait les missions de police judiciaire de la prévôté à Djibouti (par exemple en matière de crimes et délits flagrants, d'instruction des plaintes et dénonciations, d'exécution des commissions rogatoires), leur rôle spécifique en cas d'accident (véhicules terrestres et aéronefs), ainsi que leurs attributions de police administrative.

Il convient de noter que **l'existence même de ce protocole est une spécificité qui marque le caractère unique de notre relation avec Djibouti**. En effet, la rédaction d'un protocole par lequel Djibouti reconnaît explicitement les compétences de la prévôté sur son territoire est très favorable à la France. Il permet aux prévôts d'échanger directement des pièces avec les enquêteurs djiboutiens, sans avoir à passer par les autorités françaises à Paris. La France n'a obtenu la rédaction d'un tel protocole qu'avec Djibouti, en raison de la relation très privilégiée qu'elle a gardée avec ce pays. Dans les autres endroits où la prévôté est déployée, celle-ci exerce sa mission uniquement sur la base des accords de coopération de défense conclus avec les États ; ses compétences ne sont pas déclinées et reconnues avec une telle précision.

Le protocole sur les compétences de la prévôté n'avait pourtant pas été actualisé depuis 1980, alors même que le contexte juridique de l'exercice des missions de la prévôté avait connu certaines évolutions. Ainsi, le **27 septembre 1986**, avait été adoptée une **convention de coopération judiciaire**, qui posait notamment de nouvelles règles de coopération relatives aux mandats et citations

de justice et à la mise à exécution des commissions rogatoires. Et à partir de 2011, la France a rénové les bases de sa relation de défense avec Djibouti, faisant évoluer les bases juridiques de la présence militaire française à Djibouti, elles-mêmes déterminantes pour l'exercice des missions de la prévôté, qui lui est adossée.

2. ...en cohérence avec la rénovation de notre relation de défense

À compter de 2008, la France a souhaité rénover sa relation de défense avec les pays d'Afrique pour mettre en place de véritables partenariats de défense. Dans cet esprit, elle a impulsé un vaste chantier de refonte des accords de défense qui la liaient à nombre de pays, souvent d'anciennes colonies. C'est ainsi qu'ont été conclus, entre 2009 et 2012, une série d'accords de coopération militaire avec le Togo, le Cameroun, le Gabon, la République centrafricaine, les Comores, le Sénégal et la Côte d'Ivoire.

Cette vague a également marqué la relation de défense franco-djiboutienne : **le 21 décembre 2011**, un **traité de coopération en matière de défense** a été signé entre nos deux pays. Ce traité entérine leur volonté de pérenniser le déploiement des forces françaises à Djibouti. Les annexes prévoient les facilités opérationnelles dont elles bénéficient et règlent la question de leur régime fiscal.

Ces forces contribuent directement à la sécurité de Djibouti, via la clause de sécurité prévue à l'article 4, par laquelle la France « *s'engage à contribuer à la défense de l'intégrité territoriale de la République de Djibouti* » ; elle participe également à la police de l'espace aérien et à la surveillance des eaux territoriale. Il faut noter que cette clause est une singularité de l'accord franco-djiboutien, les autres accords de coopération militaire conclus par la France ne prévoyant rien de tel.

L'article 16 de l'accord de coopération de défense de 2011 traite de la **compétence juridictionnelle** pour les infractions commises par les forces françaises à Djibouti ou leurs ayants droit. **Par principe, ces infractions relèvent de la justice Djiboutienne**, sauf dans certains cas où un privilège de juridiction est reconnu à la partie française : infractions commises par les personnels en service ou dans le périmètre de la base française ; infractions portant uniquement atteinte à la sécurité et aux biens de la France, ou à un autre militaire français (cf. encadré ci-dessous).

L'article mentionne également des **règles visant à fluidifier la coopération** entre autorités françaises et Djiboutiennes lorsqu'un membre des forces françaises est impliqué : information mutuelle, assistance pour la conduite des enquêtes, garanties procédurales pour les militaires français poursuivis par la justice djiboutienne.

Cet article **impacte directement les compétences de la prévôté à Djibouti** : c'est elle qui est **en charge de l'affaire lorsqu'un privilège de juridiction est reconnu à la partie française**, et c'est avec elle que les autorités Djiboutiennes coopèrent sur le terrain.

Pourtant, l'adoption de l'accord de 2011 n'avait pas entraîné l'abrogation du protocole de 1980 sur les compétences de la prévôté, les parties considérant que ce dernier ne concernait pas la coopération de défense, mais la coopération judiciaire. Cependant, il est apparu que **ces évolutions juridiques rendaient nécessaire l'adoption d'un nouvel accord portant sur les compétences de la prévôté**, qui renvoie explicitement à l'accord de coopération de défense de 2011.

Article 16 du traité de coopération en matière de défense entre la France et Djibouti, signé le 21 décembre 2011

Infractions commises par des membres du personnel ou des personnes à charge

1. Les infractions commises par un membre du personnel de l'État d'origine ainsi que par les personnes à charge relèvent de la compétence des juridictions de l'État d'accueil.

2. Par dérogation aux dispositions de l'alinéa 1er du présent article, les autorités compétentes de l'État d'origine exercent par priorité leur droit de juridiction en cas d'infractions résultant de tout acte ou négligence d'un membre du personnel commis en service ou à l'occasion du service, ainsi que dans les cas suivants :

- a) Lorsque l'infraction porte uniquement atteinte à la sécurité de l'État d'origine ;
- b) Lorsque l'infraction porte uniquement atteinte à la personne ou aux biens d'un autre membre du personnel de l'État d'origine ;
- c) Lorsque l'infraction porte uniquement atteinte aux biens de l'État d'origine ;
- d) Lorsque l'infraction est commise par un membre du personnel relevant de la Partie française ou une personne à charge à l'intérieur des installations mises à disposition de la Partie française sur le territoire de la République de Djibouti.

Les autorités compétentes des Parties se prêtent assistance pour la mise en œuvre du présent alinéa ; à cette fin, elles s'informent mutuellement et dans les meilleurs délais de toute affaire relevant de leurs juridictions respectives.

3. Lorsque l'État qui a le droit d'exercer par priorité sa juridiction décide d'y renoncer, il le notifie immédiatement aux autorités compétentes de l'autre État. Les autorités compétentes de l'État qui bénéficient de la priorité de juridiction examinent avec bienveillance les demandes de renonciation à ce droit, lorsque les autorités compétentes de l'autre État estiment que des considérations particulièrement importantes le justifient.

4. L'État d'origine s'engage à présenter tout membre du personnel ainsi que les personnes à charge devant les autorités judiciaires compétentes de l'État d'accueil aux fins de l'instruction. Elles portent une attention bienveillante aux demandes des autorités de l'État d'origine visant à obtenir la garde de cette personne jusqu'à ce que des poursuites aient été engagées contre elle par l'État d'accueil.

5. Les autorités de l'État d'accueil avisent dans les meilleurs délais les autorités de l'État d'origine de toute arrestation d'un membre du personnel ainsi que des personnes à charge, en précisant les motifs de l'arrestation.

6. Les Parties se prêtent mutuellement assistance pour la conduite des enquêtes et pour la recherche de preuves, et s'informent mutuellement des suites données à l'affaire par leurs juridictions.

7. En cas de poursuite devant les juridictions de l'État d'accueil, tout membre du personnel de l'État d'origine ainsi que les personnes à charge ont droit :

- à être jugé dans un délai raisonnable ;
 - à être représenté selon son choix ou à être assisté dans les conditions légales en vigueur dans l'État d'accueil ;
 - à communiquer avec un représentant de l'Ambassade de l'État d'origine, et lorsque les règles de procédure le permettent, à la présence de ce représentant aux débats ;
 - à être informé, avant l'audience, des accusations portées contre lui ;
 - à être confronté avec les témoins à charge ;
 - à ne pas être poursuivi pour tout acte ou négligence qui ne constitue pas une infraction à la législation de l'État d'accueil, au moment où cet acte ou négligence a été commis ;
 - à purger, sur sa demande ou à la demande de l'une ou l'autre des Parties, sa peine dans l'État d'origine en cas de condamnation par les juridictions de l'État d'accueil, conformément aux dispositions de la convention sur le transfèrement des condamnés détenus entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti, faite à Djibouti le 27 septembre 1986.
8. Lorsqu'un membre du personnel de l'État d'origine ou une personne à charge a été jugé conformément aux dispositions du présent article et a été acquitté ou condamné, il ne peut être jugé une nouvelle fois pour la même infraction par les juridictions de l'autre État.

B. LES CLAUSES DU PROTOCOLE

Le protocole du 1^{er} mars 2017 s'inscrit intégralement dans le cadre défini à l'article 16 du traité de coopération de défense de 2011, auquel il renvoie en préambule, ainsi qu'à l'article 9.3 de son annexe I, mentionné à l'article 1^{er}.

Le protocole précise les missions et modalités d'action de la prévôté, « *service particulier de la gendarmerie nationale institué auprès des forces françaises* », dans le cadre de la répartition des compétences judiciaires instituée par l'article 16 du traité (1), ou pour assurer la discipline des forces hors des installations militaires, conformément à l'article 9 de l'annexe I (2).

1. Les missions de police judiciaire de la prévôté, en coopération avec la police et la gendarmerie Djiboutiennes

Ces missions sont définies à l'article 1^{er} du protocole.

Lorsqu'une infraction relève de la compétence des juridictions françaises au titre de l'article 16 du traité de 2011 (cf. encadré), le principe est que **la prévôté a la charge d'assurer la mission de police judiciaire avec le concours des autorités Djiboutiennes**, sauf lorsque l'infraction a été commise par un militaire français ou l'un de ses ayants droit dans le périmètre des installations françaises, auquel cas la prévôté conduit seule ses investigations.

Le II de l'article 1^{er} du protocole précise les modalités de coopération entre la prévôté et les autorités Djiboutiennes dans une **situation de crime ou de délit flagrant** concernant les forces françaises à Djibouti, ou commis sur leurs installations. Le principe général est que la prévôté est en charge des mesures conservatoires (garde à vue, conservation des preuves) pour tout crime ou délit flagrant constaté dans le périmètre des installations, et les autorités Djiboutiennes au dehors. Les autorités françaises et djiboutiennes coopèrent ensuite pour que le délinquant soit remis entre les mains de l'autorité judiciaire compétente. À ce sujet, il convient de noter que le protocole prévoit un délai réduit pour la remise de l'auteur d'une infraction aux autorités françaises : 12h, contre 24h dans le protocole de 1980.

Mais en vertu du III, hors le cas de crime ou délit flagrant, **tout justiciable des juridictions françaises au titre de l'article 16 ne peut être arrêté que par la prévôté**, sauf demande contraire des autorités françaises.

Le IV de l'article 1^{er} règle le cas particulier **d'infractions multiples** relevant pour certaines des juridictions françaises, pour d'autres des juridictions djiboutiennes. Le principe est le membre des forces françaises poursuivi est tenu en priorité à disposition de l'autorité judiciaire compétente pour **l'infraction la plus grave**.

Les V, VI et VII précisent les modalités de coopération entre la prévôté et les autorités djiboutiennes pour les différentes étapes de la conduite de l'enquête : **transmission des plaintes et dénonciations** relevant de la compétence de l'autre partie (des délais brefs sont désormais prévus pour accélérer les enquêtes) ; **exécution des mandats et citations de la justice** française (du ressort des autorités djiboutiennes en dehors des installations des forces françaises) ; responsabilité de la prévôté pour **l'exécution des commissions rogatoires** concernant les infractions visées à l'article 16 du traité de 2011.

2. Les autres missions de la prévôté : police générale militaire et appui à la force

Les articles 2 à 6 portent sur l'exécution des autres missions de la prévôté, en particulier sa mission de police générale, **visant à préserver l'ordre public** en lien avec la présence des forces françaises à Djibouti, et sa mission d'appui aux forces françaises à Djibouti.

En vertu de l'article 2, la prévôté intervient prioritairement en cas **d'accidents de la circulation** impliquant un membre des forces françaises, en ou hors service, ou l'un de ses ayants droit ; il en va de même en cas **d'accidents d'avions militaires français** (article 3). À chaque fois, il est prévu, selon les cas, une information des autorités djiboutiennes, voire leur association à l'enquête.

La prévôté a également pour mission **d'appuyer la police djiboutienne dans certaines situations de trouble à l'ordre public** (article 4) : constatation de dégâts causés par les forces françaises au cours de leurs exercices, signalement de tous agissements contraires à la législation djiboutienne, en cas de nécessité soutien aux autorités djiboutiennes dans une situation de sinistre ou d'accident grave ; et réciproquement soutien des services spécialisés djiboutiens pour assurer la sécurité des installations françaises face à certaines menaces (incendies, vols, etc).

La prévôté a enfin pour mission de **contribuer au respect de la discipline des forces françaises en dehors des installations militaires**. À cette fin, elle peut conduire, conjointement avec les autorités Djiboutiennes, des **patrouilles mixtes** effectuant des missions de surveillance et de vérification (article 5). Elle doit aussi faire en sorte que les militaires observent le code de la route djiboutien et respectent les prescriptions de leur hiérarchie relatives à la **circulation militaire** (article 6). La prévôté a également une mission d'appui pour l'escorte et la régulation de la circulation en cas de déplacement des forces françaises par voie terrestre.

C. ENTRÉE EN VIGUEUR ET PORTÉE DU PROTOCOLE

1. Le protocole n'affectera que marginalement une coopération déjà fonctionnelle entre la prévôté et les autorités djiboutiennes

Le présent protocole n'aura pas pour effet de modifier substantiellement l'action de la prévôté à Djibouti. Ses missions restent les mêmes que celles qui lui étaient reconnues dans le cadre du protocole de 1980. Avec le protocole de 2017, la formulation de ces missions, les modalités de coopération et les renvois juridiques sont actualisés, en cohérence avec le cadre juridique général (accord de coopération judiciaire de 1986, traité de coopération en matière de défense de 2011) dans lequel s'inscrit la présence des forces françaises à Djibouti. **Les quelques évolutions constatées vont dans le sens d'une plus grande sécurité juridique des soldats des forces françaises à Djibouti** (délais instaurés pour l'instruction des plaintes, délai raccourci pour la remise des militaires arrêtés aux autorités françaises).

La refonte du protocole a également permis de prévoir un article comportant des dispositions finales relatives au règlement des différends et aux modalités d'entrée en vigueur, d'amendement et de dénonciation du protocole. Cet

article **va dans le sens d'une coopération plus fluide entre autorités politiques** en cas de difficultés.

Au total, la rénovation du cadre juridique des missions de la prévôté **n'affectera pas en profondeur la coopération entre cette dernière et les forces de police et de gendarmerie djiboutiennes**, laquelle est déjà jugée « *très satisfaisante* » par le Gouvernement, qui signale que « *les investigations sont menées de manière coordonnée, avec une réciprocité d'échange d'informations entre services d'enquêtes* ».

2. L'entrée en vigueur du protocole confortera le partenariat franco-djiboutien autour des forces françaises à Djibouti

L'entrée en vigueur du protocole doit survenir, selon les termes de l'article 7, le premier jour du deuxième mois suivant la transmission des instruments de ratification des deux parties. **Côté djiboutien, le Gouvernement signale que « le processus de ratification est en cours »** ; lors de son audition, l'Ambassadeur de Djibouti en France a estimé que cette ratification devrait intervenir de manière incessante, dès lors que la France aura transmis son instrument de ratification.

Il semble ainsi y avoir **une volonté commune de nos deux gouvernements de donner corps à ce nouveau protocole sans tarder**, parachevant ainsi la rénovation du cadre juridique de l'implantation des forces françaises à Djibouti.

Le Gouvernement souligne que les missions spécifiques réalisées par les prévôts « *confortent la projection de puissances des forces armées françaises hors du territoire national. La présence de prévôts auprès des militaires déployés permet de disposer d'une capacité d'investigation immédiate pour faire la lumière sur des accusations dont nos soldats font l'objet* ». La présence de la prévôté à Djibouti va ainsi dans le sens d'un **ancrage durable et solide des Forces françaises à Djibouti**.

L'entrée en vigueur du présent protocole, en confortant l'action de la prévôté à Djibouti, ira dans le sens **d'une coopération institutionnelle au meilleur niveau entre nos autorités politiques, militaires et judiciaires**. Il contribuera à **redonner de l'élan au partenariat stratégique franco-djiboutien** et à mettre de côté les difficultés politiques suscitées par l'affaire de la mort du juge français Borrel en 1995, qui ont longtemps pesé sur notre relation bilatérale avec Djibouti.

CONCLUSION

Le protocole du 1^{er} mars 2017 sur les compétences de la prévôté à Djibouti ne change pas fondamentalement le cadre juridique de l'exercice des missions des prévôts, déployés à Djibouti depuis plus de 40 ans, en vertu du protocole de 1980.

Néanmoins, en signant un nouveau protocole sur les compétences de la prévôté – document juridique d'un type inédit, la France et Djibouti affirment leur volonté commune de préserver une relation stratégique privilégiée, tout à fait originale par rapport à celle qu'entretient Djibouti avec les autres puissances militaires présentes dans le pays.

De ce point de vue, la rapporteure estime que l'entrée en vigueur du protocole a une portée importante sur le plan politique. Par ce texte, la France saisit la main que lui tend Djibouti. Notre pays a sans doute un peu trop négligé cette partie du monde au cours de la dernière décennie, et d'autres puissances y ont pris notre place. Il est temps que la France rattrape son retard, dans un contexte où Djibouti – îlot francophone dans une Afrique de l'est anglophone – affiche sans ambiguïté sa volonté de voir notre pays plus présent.

Au bénéfice de ces observations, la rapporteure invite les députés à voter en faveur de la ratification du présent protocole.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 6 février 2019, la commission examine le présent projet de loi.

Après l'exposé de la rapporteure, un débat a lieu.

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 appelons 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'assure 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.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

– Son Exc. M. Ayeid Mousseid Yahya, **Ambassadeur de la République de Djibouti en France.**

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Mission des accords et traités

- Mme Sandrine Barbier, chef de mission ;
- Mme Lucile Carrez, rédactrice.

Direction de la coopération de sécurité et de défense

- M. Paguiel Kohler, rédacteur ;
- M. Vincent de Crayencour, rédacteur.

Mission d'Afrique orientale

- M. Sokrarith Henry, adjoint.

Ministère des Armées

Direction des affaires juridiques - sous-direction du droit international et européen - Bureau du droit international public général

- M. David Helm, chef du bureau ;
- Lieutenant-colonel Valéry Blasco-Marin, chargé d'études.

Ministère de l'Intérieur

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

- Colonel Éric Gosset, commandant de la gendarmerie prévôtale.

Ministère de la Justice

Direction des Affaires criminelles et des Grâces - bureau de la négociation pénale européenne et internationale :

- Mme Charlotte Huet, cheffe du bureau.

ANNEXE
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article unique

Est autorisée 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, signé à Paris le 1^{er} mars 2017, et dont le texte est annexé à la présente loi.