

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

NOR : EAEJ1809478L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence

Les relations de la France dans le domaine de la défense et de la sécurité avec le Gouvernement de la République de Djibouti ont été longtemps fondées sur le protocole provisoire 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, signé le 27 juin 1977¹.

Ce protocole était complété par plusieurs accords spécifiques, dont 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 1980². Cet accord fixe, dans le respect des stipulations de l'article 6 du protocole de 1977 en matière de compétence juridictionnelle, les missions de police judiciaire militaire accordées aux formations de la prévôté à Djibouti (notamment en matière de crimes ou de délits flagrants, d'instruction des plaintes et dénonciations ou de mise à exécution des commissions rogatoires), leur rôle spécifique en cas d'accident (véhicules terrestres ou aéronefs) ainsi que leurs attributions de police administrative militaire (prévention et contrôles).

Une convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la République française et la République de Djibouti a également été signée le 27 septembre 1986³.

Dans le cadre de la rénovation de la politique de la France à l'égard de l'Afrique, annoncé par le Président de la République devant le Parlement sud-africain, au Cap, le 28 février 2008, un processus de révision des accords de défense liant la France à huit Etats africains, dont Djibouti, a été engagé en 2008. Il a conduit à la signature, par la France, d'accords de partenariat de défense avec le Togo (signé à Lomé le 13 mars 2009), le Cameroun (signé à Yaoundé le 21 mai 2009), le Gabon (signé à Libreville le 24 février 2010), la République centrafricaine (signé à Bangui le 8 avril 2010), les Comores (signé à Paris le 27 septembre 2010), le Sénégal (signé à Paris le 18 avril 2012) et la Côte d'Ivoire (signé à Paris le 26 janvier 2012)⁴.

¹ Décret n°85-1171 du 5 novembre 1985 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000872720

² Décret n°87-21 du 12 janvier 1987 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000885925

³ Décret n° 92-807 du 19 août 1992 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000176598

⁴ Togo : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/10/31/MAEJ1124397D/jo>

Cameroun : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2012/8/23/MAEJ1229808D/jo/texte>

RCA : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/9/16/MAEJ1120758D/jo/texte>

Comores : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2013/5/27/MAEJ1310308D/jo/texte/fr>

Côte d'Ivoire : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/12/31/MAEJ1430007D/jo/texte>

Gabon : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/6/12/MAEJ1412097D/jo/texte>

Sénégal : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/10/7/MAEJ1422290D/jo/texte>

Un nouveau traité de coopération en matière de défense entre la République française et la République de Djibouti a ainsi été signé le 21 décembre 2011⁵. Ce traité est entré en vigueur le 1^{er} mai 2014. Conformément à l'article 21, il abroge à la date de son entrée en vigueur « *les accords et arrangements conclus antérieurement dans les domaines de la défense et de la sécurité entre les deux Parties ou leurs autorités compétentes* » et, partant, le protocole provisoire du 27 juin 1977.

Toutefois, le mécanisme d'abrogation prévu à l'article 21 n'a pas été appliqué par accord tacite des parties, au protocole de 1980 sur les compétences de la prévôté en matière de délits ou de fautes commises par les membres des forces armées françaises et leurs familles sur le territoire de la République de Djibouti. Les deux parties se sont accordés pour considérer que, ne constituant pas un accord de défense ou de sécurité, mais un accord instituant une coopération dans le domaine judiciaire, ce protocole n'est pas affecté par les stipulations de l'article 21 du traité de défense et qu'il continuera donc à s'appliquer après l'entrée en vigueur de celui-ci.

Toutefois, le souhait des parties de procéder à l'actualisation générale de tous les accords franco-djiboutiens d'une part, et la prise en compte des évolutions portées par les stipulations de l'article 16 du traité de défense en matière de compétence juridictionnelle et de son annexe I relative aux facilités opérationnelles accordées aux forces françaises stationnées à Djibouti d'autre part, ont appelé l'adoption d'un nouveau texte sur les compétences de la prévôté à Djibouti. En effet, les stipulations du protocole de 1980, prises en application du protocole provisoire de 1977, auquel elles se réfèrent explicitement, demandaient à être mises à jour au sein d'un nouvel accord pleinement conforme au traité de coopération en matière de défense entre la République française et la République de Djibouti signé en 2011.

II- Historique des négociations

Des négociations ont été engagées avec Djibouti en juin 2010 afin de réviser le protocole de 1977 et l'ensemble des accords complémentaires. Ces négociations ont abouti à la signature, le 21 décembre 2011, du traité de coopération en matière de défense entre la République française et la République de Djibouti. Ce traité a introduit de nouvelles stipulations en matière de compétence juridictionnelle (article 16). Son entrée en vigueur, le 1^{er} mai 2014, a ainsi accéléré la nécessité de réviser le protocole de 1980 relatif aux compétences de la prévôté, dont la renégociation, s'inscrivant dans le cadre de la modernisation globale des accords en matière de défense évoquée *supra*, ainsi que dans un contexte de relations judiciaires et diplomatiques sensibles⁶, n'avait pu être conduite jusqu'alors.

Un premier projet de protocole a été proposé aux autorités djiboutiennes au mois de novembre 2015. Bien que s'inspirant largement du protocole en vigueur, ce texte portait diverses évolutions tenant principalement à la répartition des compétences entre les autorités françaises et les autorités djiboutiennes, ainsi qu'aux délais de procédure qui leurs sont impartis.

Alors qu'aucune réponse n'avait été formulée par Djibouti, la perspective de la visite officielle du Président de la République de Djibouti à Paris au début de l'année 2017 a permis de relancer les négociations. Des échanges techniques ont ainsi eu lieu en février 2017, et ce, jusqu'à la veille de la date de signature du protocole. Les autorités djiboutiennes ont alors présenté leurs observations informelles sur le projet de texte, accompagnées de propositions d'amendements. Ces dernières n'affectant toutefois pas la substance du texte, elles ont pu être acceptées sans difficulté.

⁵ Décret n° 2014-484 du 14 mai 2014 portant publication du traité de coopération en matière de défense entre la République française et la République de Djibouti (ensemble trois annexes), signé à Paris le 21 décembre 2011
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/5/14/MAEJ1407264D/jo>

⁶ Cf. les multiples développements judiciaires, médiatiques et politiques après la mort à Djibouti du magistrat français Bernard Borrel.

Le protocole a été signé, en marge de la visite officielle du Président de la République de Djibouti à Paris du 28 février au 1^{er} mars 2017 par le ministre de la défense français et le ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale de la République de Djibouti, le 1^{er} mars 2017.

III- Objectifs du protocole

La prévôté (service de la gendarmerie nationale institué⁷ auprès des forces françaises stationnées sur le territoire de la République de Djibouti – FFDj –) a pour **mission prioritaire l'exercice de la police judiciaire** auprès des forces françaises de Djibouti (militaires, personnels civils de la défense et ayant droits). Elle exerce aussi des **missions de police générale** afin de prévenir les risques et réprimer les incidents et troubles à l'ordre public susceptibles d'impliquer des militaires français ou d'engager la responsabilité de l'Etat, ainsi que des **missions d'appui à la force** dans le cadre des missions d'escortes, de constatation de certains contentieux ou lors du traitement des affaires mortuaires. Enfin, elle contribue à la **mission de renseignement** pour préserver la sécurité des militaires et des emprises françaises.

L'objectif du présent protocole est de préciser la répartition des compétences entre la prévôté et la police ou la gendarmerie djiboutienne pour la poursuite des infractions commises par les membres du personnel français et les personnes à leur charge, conformément au nouveau partage de compétence juridictionnelle établi par l'article 16 du traité de coopération en matière de défense, signé le 21 décembre 2011. Cet article prévoit les règles de partage de compétence juridictionnelle dans le cas où des membres du personnel ou des personnes à charge commettraient une infraction. Il confère aux personnels français stationnés sur le territoire de Djibouti et aux personnes à leur charge les garanties essentielles de protection de leurs droits.

A Djibouti, le détachement prévôtal est constitué d'un officier et de six gradés de gendarmerie affectés pour 3 ans. L'activité du détachement prévôtal est essentiellement orientée vers :

➤ Le domaine judiciaire :

Les enquêtes sont majoritairement initiées à la suite de vols simples au préjudice des forces françaises stationnées à Djibouti, ainsi qu'au titre du traitement des accidents de la circulation routière en et hors service. L'accompagnement des victimes françaises de délits de droit commun constatés par les forces de sécurité locales (police-gendarmerie), conformément au protocole en vigueur, mobilise aussi les prévôts de manière significative.

En 2017, la brigade prévôtale a constaté 47 crimes et délits, dont 29 atteintes aux biens et 13 atteintes aux personnes. Les chiffres sont en diminution constante depuis 2014 (114 en 2014, 92 en 2015, 68 en 2016). Cette baisse est induite par la diminution des effectifs militaires français (passés de 1 900 à 1 450) et les mesures de vigilance prônées depuis l'attentat ayant visé un restaurant fréquenté par des occidentaux en 2014. 46 accidents ont été constatés par les prévôts en 2017. 69 procédures de renseignement judiciaire ont aussi été établies et adressées à la section C3 du tribunal de grande instance de Paris en charge des affaires pénales militaires.

⁷ Article R1142-1 du code de la défense :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=19E63A7877B2D85B80C234EA951F8320.tplgfr36s_3?idArticle=LEGIARTI000027946892&cidTexte=LEGITEXT000006071307&dateTexte=20180423

Article R3225-6 du code de la défense :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=19E63A7877B2D85B80C234EA951F8320.tplgfr36s_3?idArticle=LEGIARTI000034690780&cidTexte=LEGITEXT000006071307&dateTexte=20180423

Article L. 411-2 du code de justice militaire :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006071360&idArticle=LEGIARTI000006574011-Instruction N° 8164/DEF/CAB/CM14 portant sur l'organisation, les missions et le service de la prévôté hors du territoire de la République en temps de paix :>

[https://www.bo.sga.defense.gouv.fr/boreale_internet/frame_index.php?txt_id=80409&app_mode=2&url=parent.window.close\(\)%3B& »](https://www.bo.sga.defense.gouv.fr/boreale_internet/frame_index.php?txt_id=80409&app_mode=2&url=parent.window.close()%3B& »)

Les relations avec les autorités sécuritaires et judiciaires djiboutiennes sont très satisfaisantes. Les investigations sont menées de manière coordonnée, avec une réciprocité d'échange d'informations entre services d'enquête.

➤ Les appuis à la force :

Les prévôts sont sollicités pour organiser et coordonner des dispositifs de sécurité des événements majeurs des forces françaises stationnées à Djibouti en partenariat avec les forces de police et de gendarmerie djiboutiennes. Leur engagement est aussi orienté vers la prévention des accidents. En 2017, 16 militaires ont été mis en cause dans des procédures délictuelles de conduite sous l'emprise d'un état alcoolique.

IV- Conséquences estimées de la mise en œuvre du protocole

Aucune conséquence environnementale, économique ou sociale n'est attendue de la mise en œuvre du présent protocole. Il ne porte pas atteinte aux droits des femmes, ni n'aggrave les inégalités entre les femmes et les hommes. Il n'a pas non plus d'impact particulier sur la jeunesse. En revanche, les conséquences juridiques et administratives méritent d'être soulignées.

1/ Conséquences juridiques :

○ Articulation du protocole avec les accords ou conventions internationales existantes

✓ *Articulation avec le traité de coopération en matière de défense signé le 21 décembre 2011 :*

Le protocole relatif aux compétences de la prévôté sur le territoire de la République de Djibouti complète l'article 16 du traité de défense qui détermine la juridiction compétente pour juger les infractions commises par les membres du personnel et les personnes à charge et fixe des priorités de juridiction selon la nature ou le lieu de commission de l'infraction.

S'agissant des forces françaises stationnées à Djibouti, la France exerce, en vertu de l'article 16, paragraphe 2, du traité de défense, par priorité sa juridiction pour connaître de toutes les infractions résultant de tout acte ou négligence d'un membre du personnel français commis en service ou à l'occasion du service, des infractions portant atteinte exclusivement à la sécurité ou aux biens de l'Etat français ou aux biens ou à la personne d'un membre des forces armées françaises, et des infractions commises par les membres des forces armées françaises ou les personnes à charge au sein des installations mises à disposition des autorités françaises.

En cohérence avec l'article 16 du traité de défense, le protocole précise les compétences de la prévôté et de la gendarmerie ou police djiboutienne et les modalités de leur coopération.

✓ *Articulation avec la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la République française et la République de Djibouti du 27 septembre 1986 :*

Le protocole institue une dérogation à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la République française et la République de Djibouti du 27 septembre 1986. Cette convention pose en effet le principe selon lequel l'exécution des commissions rogatoires, conformément à son article 3.1, ainsi que la remise des actes de procédure et des décisions de justice, conformément à son article 6.1, émis par les autorités judiciaires françaises, relèvent de la compétence des autorités judiciaires djiboutiennes. Par dérogation à ce principe, les titres VI et VII de l'article 1^{er} du protocole autorisent la prévôté, sous certaines conditions, à agir seule. Ainsi, la première dérogation, visée au paragraphe 2 du titre VI de l'article 1^{er} du protocole permet aux formations de la prévôté de « signifier seules ces citations ou à exécuter seules ces mandats dans l'enceinte des installations ». La seconde, énoncée au paragraphe 2 du titre VII du même article, autorise la prévôté à exécuter « les commissions rogatoires émanant des

autorités judiciaires françaises pour ce qui concerne les infractions visées à l'article 16.2 du traité et dans les conditions prévues au titre e I de l'article 1^{er} du présent protocole ».

Ces deux exceptions concernent des procédures qui n'ont aucun lien avec les intérêts, la sécurité ou les ressortissants djiboutiens, et n'intéressent que la partie française. Elles ne visent que les membres des forces armées françaises stationnées à Djibouti sur le fondement d'une affectation ou d'un ordre de mission et relevant, en conséquence, des missions de police judiciaire spécialement confiées à la prévôté.

Ces exceptions sont donc en cohérence avec la spécificité du traitement des affaires pénales militaires et avec la priorité de juridictions accordée à la France dans les cas prévus à l'article 16, paragraphe 2, du traité de défense. Elles ne remettent en cause ni les fondements de la coopération entre la prévôté et les services de police ou de gendarmerie djiboutiens, ni le principe de la souveraineté de l'État djiboutien et de non-intervention dans ses affaires intérieures.

Enfin, eu égard à la présence importante et permanente des forces françaises à Djibouti, elles sont un gage d'efficacité et de rapidité dans le traitement des procédures judiciaires, le parquet ou les juges d'instruction en charge des affaires pénales militaires devant fréquemment faire délivrer des convocations, notamment pour audition, ou des citations, ou faire exécuter des mandats à l'endroit de militaires français.

○ **Articulation avec le droit de l'Union européenne**

Le présent protocole, qui vient compléter le traité de coopération en matière de défense entre la République française et la République de Djibouti s'agissant des compétences de la prévôté, ne contrevient pas au droit de l'Union européenne.

Le traité de Lisbonne rappelle en effet à plusieurs reprises (dans les articles 4 §2 TUE et 72 TFUE notamment⁸) que les questions de sécurité nationale et de maintien de l'ordre public restent de la compétence des Etats membres. Ces derniers peuvent en outre, selon le nouvel article 73 TFUE, continuer de faire coopérer entre eux leurs services de sécurité nationale. Enfin, la déclaration annexe au traité n° 36⁹ ainsi que le protocole n° 23 sur les relations extérieures des Etats membres annexé au TUE sur les relations extérieures des Etats membres préservent la capacité de ces derniers à conclure des accords avec des pays tiers en matière de coopération policière mais aussi judiciaire civile et pénale, ainsi qu'en matière de contrôle des frontières.

○ **Articulation avec le droit interne**

L'entrée en vigueur du protocole ne nécessite aucune modification du droit interne. Les stipulations du protocole s'inscrivent pleinement dans le cadre du code de justice militaire et du code de procédure pénale.

⁸ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.FRA&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202FR.01001301

⁹ Cf. déclarations annexées à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 : 36. *Déclaration ad article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant la négociation et la conclusion par les États membres d'accords internationaux concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice :*

La Conférence confirme que les États membres ont le droit de négocier et de conclure des accords avec des pays tiers ou des organisations internationales dans les domaines couverts par la troisième partie, titre V*, chapitres 3*, 4* et 5*, pour autant que ces accords soient conformes au droit de l'Union.*

* *Nota* : troisième partie « Les politiques et actions internes de l'Union », titre V « L'espace de liberté, de sécurité et de justice », chapitre 3 « Coopération judiciaire en matière civile », chapitre 4 « Coopération judiciaire en matière pénale », chapitre 5 « coopération policière ».

La prévôté agit avec le concours des autorités djiboutiennes pour toutes les infractions ne relevant pas de la compétence exclusive des juridictions françaises telle que définie à l'article 16 du traité de défense. Service de la gendarmerie nationale institué auprès des forces françaises engagées en opération hors du territoire national, la prévôté assume, outre une activité de police militaire, des missions de police judiciaire, en vertu des dispositions de l'article L. 411-2 du code de justice militaire¹⁰ et, par renvoi, des articles L. 211-2 à L. 211-9¹¹ et L. 212-2 à L. 212-4¹² de ce même code. Dans le cadre de la police judiciaire, les prévôts sont ainsi chargés de constater les infractions commises par ou contre les forces armées françaises ou contre leurs établissements ou matériels, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs. Ils sont alors placés sous l'autorité des magistrats des formations spécialisées en matière militaire du tribunal de grande instance de Paris.

Il convient à cet égard de rappeler que le traité de coopération en matière de défense pose le principe de la compétence juridictionnelle djiboutienne pour toutes les infractions commises sur le territoire djiboutien par le personnel français et leurs personnes à charge (article 16, paragraphe 1), tout en reconnaissant une priorité de juridiction aux juridictions françaises pour une série d'infractions commises par les membres du personnel français (article 16, paragraphe 2 – voir *supra*, articulation avec le traité de défense). Cette compétence des juridictions françaises correspond à celle de la juridiction spécialisée en matière militaire de Paris, telle que définie à l'article 697-4 du code de procédure pénale, qui renvoie aux cas prévus au chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de justice militaire¹³.

2/ Conséquences administratives

Le protocole précise les responsabilités de la prévôté et celles des forces de sécurité intérieure djiboutiennes. Il détermine aussi la répartition des compétences judiciaires et arrête les conditions et délais pour procéder aux échanges d'information.

Sa mise en œuvre n'a pas de conséquence administrative sur le détachement prévôtal. L'application de ce protocole permet de favoriser une coopération institutionnelle et, *in fine*, de mieux préserver les intérêts des militaires français stationnés à Djibouti et de leurs ayants droit.

10

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006574011&cidTexte=LEGITEXT000006071360&dateTexte=20170728&oldAction=rechCodeArticle&fastReqId=302452352&nbResultRech=1>

¹¹ Articles L. 211-2 à L. 211-9 :

L. 211-2 : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006071360&idArticle=LEGIARTI000006573366>

L. 211-3

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=687C5B068F0FDD3DE68E405123E0048A.tpdila23v_2?idArticle=LEGIARTI000024970863&cidTexte=LEGITEXT000006071360&dateTexte=20170828&categorieLien=id&oldAction=rechCodeArticle&nbResultRech=L.211-4

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=687C5B068F0FDD3DE68E405123E0048A.tpdila23v_2?idArticle=LEGIARTI000024970858&cidTexte=LEGITEXT000006071360&dateTexte=20170828&categorieLien=id&oldAction=rechCodeArticle&nbResultRech=L.211-5

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=687C5B068F0FDD3DE68E405123E0048A.tpdila23v_2?idArticle=LEGIARTI000028345322&cidTexte=LEGITEXT000006071360&dateTexte=20170828&categorieLien=id&oldAction=rechCodeArticle&nbResultRech=L.211-6

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=687C5B068F0FDD3DE68E405123E0048A.tpdila23v_2?idArticle=LEGIARTI000006573373&cidTexte=LEGITEXT000006071360&dateTexte=20170828&categorieLien=id&oldAction=rechCodeArticle

L. 211-7

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=687C5B068F0FDD3DE68E405123E0048A.tpdila23v_2?idArticle=LEGIARTI000028345274&cidTexte=LEGITEXT000006071360&dateTexte=20170828&categorieLien=id&oldAction=rechCodeArticle&nbResultRech=L.211-8

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000024970906&cidTexte=LEGITEXT000006071360&dateTexte=20170728&oldAction=rechCodeArticle&fastReqId=241980233&nbResultRech=1> ;

L. 211-9

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006573376&cidTexte=LEGITEXT000006071360&dateTexte=20170728&oldAction=rechCodeArticle&fastReqId=1383048353&nbResultRech=1>

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2554BFFEEF5D0127C91E3EDF0F3AF9EC.tpdila23v_2?idSectionTA=LEGISCTA00006182800&cidTexte=LEGITEXT000006071360&dateTexte=20170728

¹³ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000024965578&cidTexte=LEGITEXT000006071154>

V – État des signatures et ratifications

Le processus de ratification est en cours du côté djiboutien. Chaque partie devra notifier à l'autre l'accomplissement des conditions internes nécessaires à l'entrée en vigueur du protocole.