

Ministère de l'Europe
et des affaires étrangères

**Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et
le Gouvernement de l'Etat du Qatar relatif au statut de leurs forces**

NOR : EAEX2116053L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence

Le renforcement de la relation bilatérale de défense entre la France et le Qatar, qui s'inscrit dans le contexte de tensions croissantes dans la région du Golfe arabo-persique, s'appuie sur d'importantes exportations de matériels et sur une coopération militaire qui tend à se développer.

En juin 2017, la rupture brutale des relations entre le Qatar et ses voisins saoudien et émirien a conduit les autorités qatariennes à rechercher le soutien de la France. Ce dernier a été réaffirmé lors de différentes rencontres entre autorités et en particulier en décembre 2017 lors de la visite du Président de la République au Qatar.

La coopération entre la France et le Qatar dans le domaine de l'armement est significative car le Qatar est l'un des principaux importateurs d'armement français¹. Ces dernières années ont été marquées par l'acquisition par le Qatar d'une part de 36 avions Rafale, via un contrat initial de 24 avions signé en 2015 et un contrat complémentaire de 12 avions signé en 2017 (les premiers appareils ont été livrés en juin 2019), d'autre part de 28 hélicoptères NH90 en 2018.

La coopération militaire prend la forme d'activités de formation au profit des forces armées qatariennes (formation sur Rafale d'environ 230 personnels qatariens à Mont-de-Marsan et d'environ 40 personnels dans les écoles militaires françaises) et d'exercice conjoints, tel l'exercice quadriennal interarmées conjoint *Gulf Falcon* dont la prochaine édition devrait se tenir en 2021 au Qatar². Cette coopération devrait se consolider dans la perspective de l'organisation de la Coupe du monde de football 2022 au Qatar, avec le déploiement possible de personnels et matériels français sur le territoire qatarien, et de la participation qatarienne à des opérations communes, notamment sur le théâtre sahélo-saharien (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad) dans le cadre de l'opération *Barkhane* visant la lutte contre les groupes armés terroristes. En outre, environ 25 personnels français sont déployés sur la base américaine d'Al Udeid au Qatar, qui compte au total entre 8 000 et 11 000 personnels, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme au Levant (opération *Chammal*).

Dans ce contexte, il est devenu impérieux d'offrir un cadre juridique à la relation de défense entre la France et le Qatar, déjà amorcé par la signature, le 28 mars 2019 à Doha, d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Etat du Qatar relatif à l'échange et à la protection d'informations classifiées et protégées dans le domaine de la défense.

¹ Le [rapport au Parlement sur les exportations d'armement de juin 2020](#) indique qu'entre 2010 et 2019, le montant cumulé des prises de commandes auprès de nos industriels de défense s'est élevé à 11,05 milliards d'euros, faisant du Qatar notre deuxième client sur la même période (derrière l'Inde).

² L'exercice conjoint *Gulf Falcon*, dont la dernière édition remonte à 2013, vise à renforcer les capacités de commandement et de contrôle de l'armée qatarienne. L'édition 2021 aura pour thème la sécurisation de la Coupe du monde 2022.

II – Historique des négociations

En septembre 2015, la France a transmis aux autorités qatariennes un premier projet d'accord réciproque relatif au statut des forces. Plusieurs comités juridiques en vue de la négociation de ce projet ont été organisés. Après deux séquences de négociations infructueuses en 2015 et 2016, une troisième session, tenue à Paris en novembre 2017, a permis de converger sur une grande majorité de clauses. Néanmoins, les divergences ont persisté sur les stipulations fixant les garanties de non-application de la peine de mort et de traitements inhumains et dégradants. La quatrième session de négociations, organisée en avril 2019 à Paris, a permis de parvenir à un accord, les autorités qatariennes ayant accepté une rédaction de la clause de juridiction, y compris des garanties de non-application de la peine de mort et de traitements inhumains et dégradants, conforme aux exigences constitutionnelles et conventionnelles françaises.

Ainsi, après plusieurs années de travaux et d'échanges avec le partenaire qatarien, l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Etat du Qatar relatif au statut de leurs forces a été signé le 25 novembre 2019 à Doha dans le cadre d'une visite de la ministre des armées Mme Florence Parly. Il s'agit du premier accord relatif au statut des forces contenant une clause de juridiction conforme à nos exigences constitutionnelles et conventionnelles signé avec un Etat du Golfe depuis l'accord franco-émirien relatif à la coopération en matière de défense signé le 26 mai 2009, complété par l'accord sous forme d'échange de lettres signées le 15 décembre 2010³.

III - Objectif de l'accord

L'objectif de l'accord est de définir, sur une base réciproque, le statut des membres du personnel d'une des parties (partie d'envoi), lorsqu'ils séjournent ou transitent sur le territoire de l'autre partie (partie d'accueil) au titre de la coopération de défense, ainsi que les facilités qui leur sont accordées.

En particulier, il offre un cadre juridique protecteur pour les membres du personnel français déployés sur le territoire qatarien, qui, en l'absence jusqu'alors d'accord relatif au statut des forces, sont soumis aux lois en vigueur au sein de l'Etat du Qatar et donc potentiellement exposés à des risques importants, la peine de mort y étant toujours en vigueur.

³ [Décret n° 2012-495 du 16 avril 2012](#) portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Emirats arabes unis relatif à la coopération en matière de défense, signé à Abou Dabi le 26 mai 2009, et de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif à l'interprétation de l'accord de coopération en matière de défense, signées à Paris le 15 décembre 2010.

IV - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

Le présent accord n'a de conséquences qu'en matière juridique et financière.

a. Conséquences juridiques

- Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes

Les stipulations de l'accord sont pleinement compatibles avec, d'une part, les engagements de la France dans le cadre des Nations unies (articles 2 et 51 de la Charte des Nations unies)⁴ et, d'autre part, ses engagements dans le cadre de l'OTAN et de l'UE. Le traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949⁵ n'exclut pas la possibilité pour un État partie à ce traité de conclure des accords avec des États tiers, pour autant que ces accords ne soient pas en contradiction avec ce traité (article 8). Le traité sur l'Union européenne (article 42.7)⁶ renvoie aux engagements souscrits par les États membres dans le cadre de l'OTAN.

Les points 1 et 2 de l'article 11 fixent les règles de partage de la compétence de juridiction en cas d'infraction commise par un des membres du personnel ou une personne à charge. Ainsi, les autorités compétentes de la partie d'origine exercent par priorité leur droit de juridiction en cas d'infractions résultant de tout acte ou négligence d'un membre du personnel accompli dans l'exercice de ses fonctions officielles, ainsi que dans les cas où l'infraction porte uniquement atteinte à la sécurité ou aux biens de la partie d'origine, ou lorsqu'elle porte uniquement atteinte à la personne ou aux biens d'un autre membre du personnel de la partie d'origine (point 11.2). Dans tous les autres cas, la partie d'accueil exerce par priorité son droit de juridiction (point 11.1).

L'Etat qui a le droit d'exercer par priorité sa juridiction peut y renoncer et le notifie alors immédiatement aux autorités compétentes de l'autre Etat (point 3 de l'article 11).

Le point 7 de l'article 11 confère aux personnels civils et militaires français engagés dans la coopération en matière de défense et à leurs personnes à charge les garanties relatives au droit au procès équitable au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques telles qu'elles sont traditionnellement formulées dans les accords portant sur le statut des forces. On relèvera, de façon non limitative, le 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 la partie d'accueil, à communiquer avec un représentant de l'Ambassade de la partie 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, à être confronté aux témoins à charge, à ne pas être poursuivi pour tout acte ou négligence qui ne constitue pas une infraction à la législation de la partie d'accueil au moment où cet acte ou négligence a été commis.

Les points 8 et 9 de l'article 11 constituent les stipulations angulaires de l'accord. En effet, ces clauses protègent les membres du personnel et leurs personnes à charge ressortissants des deux États contre la peine capitale et les traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la CESDH⁷. Abolie en France, la peine de mort est prévue par la législation qatarienne. Ainsi, le Qatar s'est engagé à ce que la peine de mort, ainsi que les peines contraires aux engagements résultant des conventions internationales auxquelles l'autre partie a souscrit, ne soient ni requises, ni prononcées, et que dans l'hypothèse où elles auraient été prononcées, elles ne soient pas exécutées. Ces stipulations protègent non seulement les membres du personnel français et leurs personnes à charge, mais également les membres du personnel qatariens et leurs personnes à charge, qui, lorsqu'ils sont soumis à la juridiction française, ne pourraient pas être remis aux autorités qatariennes en cas de mesure d'extradition ou d'expulsion.

⁴ [Charte des Nations unies](#) et [Décret n° 46-35 du 4 janvier 1946](#) portant promulgation de la Charte des Nations Unies.

⁵ [Traité de l'Atlantique Nord](#) et [Décret n° 49-1271 du 4 septembre 1949](#) portant publication du traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949.

⁶ [Traité sur l'Union européenne](#) et [Décret n°94-80 du 18 janvier 1994](#) portant publication du traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992.

⁷ « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

- Articulation avec le droit de l'Union européenne

L'accord prévoit, sous le régime de l'admission temporaire⁸, l'importation en franchise de droits de douanes et taxes pour les matériels et autres marchandises destinés à l'usage exclusif des forces de la partie d'envoi, sous certaines conditions (article 15). Cet article est conforme au droit de l'Union européenne, et en particulier à l'article 131, paragraphe 1, du règlement n° 1186/2009 du 16 novembre 2009 relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières qui prévoit que, jusqu'à l'établissement de dispositions communautaires dans le domaine considéré, les Etats membres peuvent octroyer des franchises particulières aux forces armées stationnées sur leur territoire en application d'accords internationaux.

Cet accord ne comporte pas de mention de protection des données personnelles et le Qatar ne bénéficie pas d'une décision d'adéquation de la Commission européenne. Il est néanmoins conforme au RGPD. En effet, les activités organisées dans son cadre répondent également au motif important d'intérêt public justifiant le transfert de données sur la base de l'article 49 1. d) du RGPD, conformément aux lignes directrices édictées par le CEPD. En outre, seront inscrites, dans les futurs arrangements conclus pour chaque activité en application du point 2 de l'article 2 du présent accord, les stipulations permettant de prendre en compte la protection des données personnelles, en particulier en exigeant que les données ne soient pas utilisées à d'autres fins que celles de l'accord et en garantissant qu'aucun transfert d'informations à des tiers ne pourra être effectué.

- Articulation avec le droit interne

L'entrée en vigueur de l'accord, conclu pour une durée de dix ans, ne nécessite aucune modification du droit interne.

b. Conséquences financières

Les modalités de prise en charge des frais et dépenses résultant de la participation des membres du personnel d'une partie aux activités de coopération mises en œuvre sur le territoire de la partie d'accueil (article 14), ainsi que la prise en charge des services médicaux en milieu hospitalier civil ou militaire, des évacuations sanitaires et des évacuations d'urgence au bénéfice de ces membres de personnel (article 8), s'inscrivent dans le cadre du fonctionnement courant des administrations concernées.

L'accord prévoit (article 15), sous le régime de l'admission temporaire, l'importation et la réexportation en franchise de droits de douanes et taxes pour les matériels et autres marchandises destinés à l'usage exclusif des forces de la partie d'envoi présentes sur le territoire de la partie d'accueil. Il permet également l'importation en exonération de droits de douanes et taxes des biens et effets personnels des membres de la partie d'envoi, à l'occasion de leur première prise de fonction. Ces stipulations sont classiques s'agissant de ce type d'accord.

V – État des signatures et ratifications

L'accord avec le Qatar a été signé le 24 novembre 2019 à Doha par Mme Florence Parly, ministre des Armées. Le processus de ratification est en cours du côté qatarien.

VI - Déclarations ou réserves

Sans objet.

⁸ Articles 250 à 253 du Code des douanes communautaires.