

**Projet de loi
autorisant la ratification du Traité de coopération en matière de défense entre la
République française et la République de Djibouti**

NOR : EAEJ2504494L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. Situation de référence

Situé au carrefour du continent africain, de l'océan Indien et de la péninsule arabique, Djibouti constitue un point d'appui stratégique pour la France, militairement présente dans le pays depuis son indépendance en 1977. La compétition géostratégique y est forte, Djibouti accueillant sur son territoire cinq bases militaires étrangères, dont les seules bases chinoise et japonaise à l'étranger et la plus grande base américaine en Afrique.

La France et Djibouti sont liés par le Traité de coopération en matière de défense (TCMD) signé le 21 décembre 2011 et entré en vigueur le 1^{er} mai 2014¹. Ce traité se démarque des accords conclus à la même période avec d'autres Etats africains² par le maintien d'une clause de sécurité – sans automaticité – qui précise les formes de la participation française à la défense de l'intégrité territoriale de la République de Djibouti.

Ce traité fonde la relation bilatérale de défense, Djibouti accueillant la plus importante base française à l'étranger (environ 1500 hommes et femmes). Celle-ci est la seule base française à l'étranger disposant de capacités maritimes, aériennes et terrestres permanentes et d'un état-major interarmées, ce qui favorise la mise en œuvre d'opérations militaires réactives. Cette singularité sera accentuée à l'issue de l'adaptation du dispositif militaire français en Afrique de l'ouest et centrale, marquée par une sortie progressive de la logique des « forces de présence » et une réduction significative de notre empreinte militaire dans ces régions.

¹ Traité de coopération en matière de défense signé le 21 décembre 2011 et entré en vigueur le 1^{er} mai 2014.

² A titre d'exemples : Côte d'Ivoire (signé le 26 janvier 2012), Sénégal (signé le 18 avril 2012), Cameroun (signé le 21 mai 2009), République centrafricaine (signé le 8 avril 2010), Comores (signé le 27 septembre 2010) et Togo (signé le 13 mars 2009).

Les positions française et djiboutienne convergent sur un certain nombre d'enjeux de politique étrangère, en particulier sur les plans économique et sécuritaire. La France et Djibouti ont un intérêt partagé à la sûreté et à la sécurité maritimes en mer Rouge et dans le golfe d'Aden, afin de faciliter le transit commercial par le détroit de Bab el-Mandeb, tout en protégeant le territoire djiboutien. Les deux pays cherchent également à contenir la menace terroriste dans la Corne de l'Afrique, afin de prémunir le territoire djiboutien et les intérêts français qui y sont associés contre une attaque terroriste perpétrée notamment par les Shebabs agissant depuis la Somalie. Plus largement, les deux pays partagent l'ambition d'œuvrer à la stabilité régionale en s'investissant diplomatiquement pour apaiser les tensions en Afrique orientale. Dans ce contexte, la présence militaire française permet de contribuer à la sécurisation de la mer Rouge et du golfe d'Aden via le détroit de Bab el-Mandeb, par lequel transite 30% du trafic mondial de conteneurs et passent dix-sept câbles sous-marins, dont certains sont reliés à la France. La base militaire française à Djibouti est essentielle pour notre autonomie stratégique, notamment pour faciliter la projection de forces vers l'Indopacifique, les territoires français d'Outre-mer dans l'océan Indien ou en cas de crise dans la région, comme en témoigne l'évacuation de plus de 1 000 ressortissants d'environ 80 nationalités via Djibouti dans le cadre de l'opération Sagittaire lors d'affrontements armés au Soudan en avril 2023. De même, Djibouti constitue actuellement un point d'appui logistique dans le cadre des opérations maritimes ASPIDES et ATALANTE³ de l'Union européenne (UE) visant à renforcer la sécurité maritime en mer Rouge.

La Constitution (1992) de la République de Djibouti dispose que le pays est une démocratie fondée sur l'Etat de droit, qui assure l'égalité devant la loi et applique la présomption d'innocence. Son Code pénal (1995) prévoit que la loi pénale djiboutienne s'applique aux infractions commises sur le territoire djiboutien, y compris dans ses espaces maritime et aérien. Les peines encourues sont l'emprisonnement, l'amende, le travail d'intérêt général ou l'application de restrictions telles que la suspension du permis de conduire ou l'interdiction de détenir une arme. Djibouti a aboli la peine de mort en 1995, son interdiction étant inscrite dans sa Constitution. Cette dernière prône l'attachement de Djibouti aux principes énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme et la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples. Djibouti a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques en 2002, ainsi que les deux Protocoles facultatifs s'y rapportant. Des rapports d'experts documentent toutefois certaines atteintes aux principes qui y sont énoncés, notamment concernant les détentions arbitraires et les libertés d'expression et d'information. Une surpopulation carcérale a également été constatée à Djibouti.

Le système juridictionnel à Djibouti repose sur trois degrés : (i) un Tribunal de première instance compétent pour les affaires civiles et pénales notamment et un Tribunal du statut personnel compétent pour les questions liées à la famille, (ii) une Cour d'appel qui examine les recours à l'encontre des jugements du Tribunal de première instance et (iii) une Cour suprême qui statue sur les pourvois en cassation formés contre les décisions, arrêts et jugements rendus par les juridictions.

³ Djibouti est le principal point d'appui logistique de l'opération ATALANTE. L'unité de soutien logistique de l'opération opère de manière permanente depuis la base aérienne 188. Elle héberge le détachement d'avions de patrouille maritime « Orion » participant à l'opération (à l'heure actuelle, un seul avion CN-235 espagnol est engagé). Cet ancrage géographique aux côtés des bases américaine et japonaise permet de renforcer la coordination avec nos principaux partenaires dans la zone (en particulier les Combined Maritime Forces). De plus, Djibouti a annoncé sa disponibilité à coopérer (escale, réapprovisionnement des navires) avec ASPIDES, sur le modèle de l'opération ATALANTE. Ce soutien est en discussion.

II. Historique des négociations

Le principe de la révision du traité a été acté lors de la visite du président de la République de Djibouti à Paris en février 2021. Cette rencontre a donné lieu à la signature d'une déclaration d'intention relative au partenariat de défense mutuel, visant à fixer les orientations des négociations (« *consolider les liens d'amitié privilégiés et durables qui unissent la France à Djibouti et renforcer à cette fin le partenariat de défense entre les deux pays en engageant une révision ambitieuse du traité* »).

La négociation du traité a ensuite formellement débuté à l'occasion de la rencontre entre les deux ministres de la Défense et des Affaires étrangères à Paris le 30 mai 2023, étant entendu que le traité arrivait à échéance le 30 avril 2024 et qu'il pouvait être reconduit tacitement si les Parties en convenaient.

Quatre séances de négociations en 2023 (en juin à Djibouti, en septembre à Paris, en novembre à Djibouti puis en décembre à Djibouti) et des échanges ultérieurs au niveau local ont permis la finalisation de ce traité.

Ce dernier reprend pour une large partie les stipulations du traité entré en vigueur en 2014, en maintenant la clause de sécurité ainsi qu'en conservant les formes de coopération agréées avec les forces djiboutiennes et le régime auquel sont soumises les forces françaises. Il accorde également à ces dernières quelques facilités supplémentaires, l'obligation de rechercher l'accord des autorités djiboutiennes avant l'organisation d'exercices et de manœuvres d'entraînement devant une simple notification, l'usage à titre permanent de l'aéroport d'Ambouli ou l'utilisation exceptionnelle de quais supplémentaires du port de Djibouti à des fins d'escales.

Le traité ajoute également que la Partie française participe avec la Partie djiboutienne à la coordination du trafic aérien militaire et que les professionnels de santé appartenant aux membres du personnel des forces françaises stationnées sont autorisés à réaliser les actes de leur profession, à titre exceptionnel, au profit de toute personne présente sur le territoire de la République de Djibouti y compris au sein des hôpitaux djiboutiens dans le cadre de coopérations.

Aussi, un comité militaire de dialogue stratégique, co-présidé par un représentant militaire de chaque Partie, est créé en complément du comité de suivi, co-présidé par un représentant civil de chaque Partie.

Pour l'application de la clause de sécurité, qui ne revêt pas un caractère d'automaticité, un mécanisme d'alerte permanent basé sur un document d'analyse commun des menaces régionales, régulièrement actualisé, est mis en place.

Le traité actualise la liste des emprises mises à disposition par la Partie djiboutienne et prévoit la restitution de 40% de la superficie de l'îlot du Héron par la Partie française. La Partie djiboutienne s'engage en outre à ne pas transférer à un Etat tiers ses titres de propriété et à informer la Partie française d'une éventuelle demande d'installation militaire étrangère à proximité de la base française.

Enfin, le traité prévoit une augmentation du montant de la contribution annuelle forfaitaire, passée de 30 à 85 millions d'euros.

Le traité a été signé par les deux chefs d'Etat le 24 juillet 2024 à Paris.

III. Objectifs du traité

Le présent traité, conclu avec Djibouti pour une période de vingt ans, renouvelable tacitement, a un triple objectif : conforter la relation bilatérale de défense et en préserver les acquis pour les prochaines décennies (a.) ; sécuriser de façon pérenne nos accès à certaines infrastructures nécessaires à la projection (b.) ; réaffirmer l'approche partenariale de la France sur le continent (c.).

(a.) Le renouvellement du traité, et notamment de la clause de sécurité, permet à la France de maintenir des relations diplomatiques durables et solides avec ce partenaire africain historique. L'acquis sécuritaire du traité favorise aussi indirectement le maintien, voire le renforcement, de nos liens économiques et culturels, dans une approche globale.

(b.) Les facilités dont disposent les Forces Françaises à Djibouti (FFDj) et les missions qui leur sont confiées dans le cadre du traité, permettent de conforter la crédibilité opérationnelle de la France. Les missions de police du ciel et de surveillance maritime auxquelles elles participent permettent à la France de s'affirmer comme un acteur essentiel de la sécurité de Djibouti et du détroit de Bab el-Mandeb et la conservation d'infrastructures stratégiques garantit ses capacités de projection de forces vers la région et dans l'Indopacifique.

(c.) Le renouvellement du traité permet d'affirmer le partenariat « de confiance » que la France veut entretenir avec ses partenaires africains et sa capacité à s'adapter à leurs attentes. En effet, dans un contexte de compétition stratégique accrue sur le continent et dans le cadre de l'adaptation de notre posture nationale en Afrique, notamment s'agissant de notre dispositif militaire, il est crucial de parvenir à adapter nos partenariats historiques en Afrique aux attentes des pays hôtes.

IV. Conséquences estimées de la mise en œuvre du traité

Ce traité emporte des conséquences dans le domaine juridique (a.) et financier (b.). Les conséquences administratives sont également analysées ci-après (c.).

a. *Conséquences juridiques*

Le traité définit les principes généraux et les domaines de la coopération en matière de défense et de sécurité. Il encadre juridiquement la présence des membres du personnel de l'Etat d'envoi sur le territoire de l'Etat d'accueil liée aux activités de coopération dans ces domaines.

- Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes

Les stipulations de ce traité sont pleinement compatibles avec d'une part, les engagements de la France dans le cadre des Nations unies (articles 2⁴ et 51⁵ de la Charte des Nations unies)⁶ et, d'autre part, ses engagements dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de l'UE. En effet, le traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949⁷ 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'UE (paragraphe 7 de l'article 42)⁸ renvoie aux engagements souscrits par les États membres dans le cadre de l'OTAN.

- Articulation avec le droit européen

Le présent traité est conforme au droit de l'UE, les États membres de l'UE restant compétents pour signer des accords de coopération dans le domaine de la défense. Par ailleurs, le contenu du traité est pleinement compatible avec les engagements de la France dans le cadre de l'UE.

Concernant les données à caractère personnel susceptibles d'être échangées dans le cadre de la mise en œuvre de cet accord, des transferts de données à caractère personnel seraient susceptibles d'avoir lieu en application de l'article 3 de l'annexe I du traité.

En vertu de l'article 2, paragraphe 1 du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD)⁹ celui-ci s'applique au traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier. Par dérogation, le paragraphe 2, du même article dispose notamment que le RGPD ne s'applique pas :

- au traitement de données à caractère personnel effectué dans le cadre d'une activité qui ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union ;
- aux États membres dans le cadre d'activités qui relèvent du champ d'application du chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne (politique étrangère et de sécurité commune). Il en résulte, ainsi que l'a jugé la Cour¹⁰, que sont exclus du champ du RGPD les traitements de données à caractère personnel effectués par les autorités étatiques dans le cadre d'une activité qui vise à préserver la sécurité nationale ou d'une activité pouvant être rangée dans la même catégorie, ce qui inclut les activités de défense.

⁴ L'article 2 de la Charte des Nations Unies pose les principes selon lesquels l'ONU et ses Membres s'engagent à agir (principe d'égalité entre États, de règlement pacifique des différends etc.).

⁵ L'article 51 de la Charte des Nations Unies pose le principe de la légitime défense.

⁶ Texte de la Charte des Nations unies. Décret n° 46-35 du 4 janvier 1946 portant promulgation de la Charte des Nations Unies. L'Espagne a intégré l'Organisation des Nations unies le 14 décembre 1955.

⁷ Texte du traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949. Décret n° 49-1271 du 4 septembre 1949 portant publication du traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949.

⁸ Texte du traité sur l'Union européenne. Décret n°94-80 du 18 janvier 1994 portant publication du traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février.

⁹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

¹⁰ CJUE, arrêt du 22 juin 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*, C-439/19, points 66 et 67.

Or, en l'espèce, l'objectif du traité est d'approfondir la « *coopération en matière de défense* » (cf. préambule) entre les Parties ainsi que de définir les principes selon lesquels cette coopération est mise en œuvre.

Les données à caractère personnel susceptibles d'être échangées entre les Parties en vertu de ce traité sont des données traitées par les autorités étatiques dans le cadre des activités de défense et de sécurité des forces françaises. Il découle de ce qui précède que ces activités ont pour objet de protéger les fonctions essentielles de l'État et notamment de sauvegarder la sécurité nationale.

Par conséquent, les traitements de données réalisés dans le cadre de ces activités ne relèveraient pas du champ d'application matériel du RGPD, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, de ce règlement.

Dans ces conditions, la question de la conformité des stipulations de ce traité ne soulève pas de difficulté particulière au regard du droit de l'Union en matière de protection des données. Cela étant précisé, alors même que le traité n'entre pas dans le champ du RGPD, les arrangements techniques pourront comprendre une clause spécifique relative à la protection des données à caractère personnel, afin de sécuriser les échanges.

- Articulation avec le droit interne

Ce traité ne nécessite aucune modification ou adaptation de l'ordonnement juridique français, ni l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

Les dispositions prévues respectent les exigences de la Constitution de la République française notamment en ce qu'elles garantissent des droits à tout membre du personnel de l'État d'envoi en cas de poursuite devant les juridictions de l'État d'accueil (article 18 du Traité : 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, etc.).

Il convient également de noter que la République de Djibouti a aboli la peine capitale par une loi du 5 janvier 1995.

b. Conséquences financières

Ce traité crée une charge nouvelle, directe et certaine pour les finances publiques.

En effet, l'article 1^{er} de l'annexe III du traité stipule que la Partie française s'engage à verser à la Partie djiboutienne une contribution forfaitaire annuelle de 85 millions d'euros par année civile. Celle-ci comprend les contributions fiscales au titre de la présence militaire française. Les autres États disposant d'une base militaire versent également une contribution financière à Djibouti.

En dehors de cette stipulation, aucune autre clause ne crée de charge nouvelle, directe et certaine pour les finances publiques.

L'article 15 relatif aux soins médicaux prévoit que chaque Partie est responsable de ses services médicaux et de ses évacuations sanitaires, sauf en cas d'urgence ou de nécessité : dans cette hypothèse, les actes médicaux pratiqués le sont à titre gratuit.

L'article 16 relatif au décès d'un membre du personnel prévoit que le transport du corps du territoire de l'Etat d'accueil vers celui de l'Etat d'origine est à la charge de l'Etat d'origine.

Les évacuations sanitaires ou rapatriements vers la France de personnels français sont peu fréquents et ne sont donc pas de nature à représenter une charge financière conséquente pour l'Etat. La présence d'une base militaire française à Djibouti, avec des moyens logistiques et humains déjà présents (hôpital militaire, liaisons fréquentes d'aéronefs depuis la France, etc.), peut même être de nature à limiter le coût de ces opérations par rapport à leur réalisation dans un pays sans présence de forces prépositionnées.

L'article 17 relatif aux impôts prévoit le maintien de la domiciliation fiscale des membres du personnel et des personnes à charge dans l'Etat d'origine afin d'éviter une double imposition.

c. Conséquences administratives

Les dispositions du Traité ne génèrent pas de charges administratives élevées ou supérieures à celles du traité signé en 2011 ni à celles constatées dans des accords intergouvernementaux équivalents passés par la France avec d'autres pays. En effet, les dispositions du présent Traité seront appliquées, pour certaines, de manière rare (décès, rapatriement, soins urgents), sont déjà incluses dans les missions du personnel sur place (accueil et prise en charge médicale de personnels, activités de coopération, etc.) ou bien visent justement, pour d'autres, à apporter un cadre souple au partenariat de défense entre la France et Djibouti (échanges de points de vue, consultations mutuelles, etc.) en s'inscrivant, pour ces dernières, dans le cadre classique des relations diplomatiques entre les deux pays.

V. État des signatures et ratifications

Le Traité de coopération en matière de défense entre la République française et la République de Djibouti a été signé à Paris, le 24 juillet 2024, par le Président de la République française, M. Emmanuel Macron, et par le Président de la République de Djibouti, M. Ismail Omar Guelleh.

Chaque Partie devra notifier à l'autre l'accomplissement des procédures internes requises pour l'entrée en vigueur de ce traité conformément à l'article 25 du traité, qui indique qu'il entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le jour de réception de la dernière notification.

Les autorités djiboutiennes n'ont pas encore notifié l'accomplissement de leurs procédures nationales requises. Le Gouvernement de la République française doit recueillir, pour sa part, l'approbation du Parlement aux fins de ratification du traité en ce que plusieurs de ses dispositions relèvent du domaine de la loi (notamment l'article 10 paragraphe 5 relatif aux exonérations douanières et l'article 13 relatif au port et à l'utilisation des armes). En outre, le Traité engage les finances de l'Etat (et plus particulièrement l'article 1 de l'Annexe III relative au régime financier et fiscal des forces françaises stationnées à Djibouti, qui prévoit le versement d'une contribution

forfaitaire annuelle de 85 millions d'euros par année civile). Pour ces raisons, ces dispositions font ainsi entrer le traité dans le champ de l'article 53 de la Constitution.

VI. Déclarations ou réserves

La République française et la République de Djibouti n'entendent pas formuler de déclarations ou de réserves au présent traité.