

PROJET DE LOI

autorisant la ratification du traité de coopération en matière de défense
entre la République française et la République du Mali

NOR : MAEJ1506080L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence et objectifs du Traité

La coopération en matière de défense avec la République du Mali a été longtemps encadrée par un accord de coopération militaire technique signé le 6 mai 1985. Le déclenchement de l'opération « Serval » a nécessité la signature d'un accord par échange de lettres les 7 et 8 mars 2013¹ afin de conférer un statut juridique aux forces françaises et de faciliter leur intervention. En effet, face à l'avancée de groupes terroristes vers Bamako, la France a lancé, le 11 janvier 2013, cette opération à la demande des autorités de transition et aux côtés des forces armées maliennes et de la Mission internationale de soutien au Mali (MISMA), force africaine mandatée par les Nations Unies à travers la résolution 2085.

Près d'un an après le déclenchement de cette opération, et après la tenue d'élections démocratiques au Mali, il est apparu nécessaire aux deux Parties de refonder le cadre juridique de leur coopération bilatérale en matière de défense. Tel est l'objet du Traité signé le 16 juillet 2014.

II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre du Traité

- Conséquences économiques

Le Traité pourrait offrir des débouchés aux entreprises françaises dans les domaines de l'armement et de l'équipement des forces de sécurité. Il inscrit dans la durée l'influence militaire française et donne aux forces locales des méthodes de travail et d'équipement favorables, sur le long terme, à ces exportations.

Les effets du Traité peuvent être également positifs sur l'économie malienne. Des forces mieux formées contribuent, en effet, à une meilleure sécurisation des échanges économiques et donc à une croissance économique durable dans le pays.

¹ Entré en vigueur le 8 mars 2013. Décret n° 2013-364 du 29 avril 2013.
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027376103>

- Conséquences financières

Le Traité pérennise notre coopération en matière de défense avec le Mali. Il est prévu pour une durée de 5 ans avec une tacite reconduction. En termes de volume financier, la coopération devrait rester à un niveau à peu près équivalent à ce qu'elle est actuellement et n'alourdira pas davantage les finances publiques (pour mémoire, le total des actions financées par le ministère des Affaires étrangères et du développement international pour la coopération structurelle de sécurité et de défense au Mali s'élevait en 2013 à 4 625 702 euros, traitements des coopérants inclus).

Les conséquences financières pourraient, en revanche, être importantes pour le Mali. Le pays pourrait décider d'accélérer le processus d'équipement de ses forces actuellement en cours.

Sur le plan fiscal, l'article 14 du présent accord prévoit le maintien de la domiciliation fiscale des personnels dans l'Etat d'envoi, ainsi que des personnes à charge lorsqu'elles n'exercent pas d'activité professionnelle propre, nonobstant les stipulations de la Convention fiscale bilatérale franco-malienne. Outre le maintien de la résidence fiscale dans l'Etat d'envoi, cet article prévoit l'imposition, dans ce même Etat, des rémunérations perçues au titre des services rendus dans le cadre de l'accord de coopération en matière de défense, à l'exception des pensions. Ce dispositif de maintien de la résidence fiscale dans l'Etat d'envoi est celui qui est appliqué dans la plupart des accords de défense signés par la France depuis 2008.

Aussi, en application de ces nouvelles stipulations, la rémunération perçue par les coopérants français sera désormais imposable en France.

En outre, l'accord permet l'importation en franchise de droits et taxes des biens et effets personnels des membres du personnel de la Partie d'envoi à l'occasion de leur première prise de fonctions. Il prévoit également des exonérations de droits et taxes pour l'importation de matériels et équipements destinés à l'usage exclusif des forces pouvant être présentes sur le territoire de l'autre Partie (articles 7 et 20).

- Conséquences sociales

Aucune conséquence particulière n'est à relever sur le plan social. A noter toutefois que la coopération en matière de défense avec le Mali peut contribuer à renforcer la cohésion et le sentiment républicain au sein des forces de sécurité maliennes. Elle peut donc faire refluer les risques de coup d'État. Pour mémoire, le Mali en avait connu un en mars 2012 et ce n'est qu'au terme d'une transition d'un an et demi que l'ordre constitutionnel avait été pleinement restauré avec les élections présidentielles de juillet-août 2013 puis législatives de novembre-décembre 2013.

- Conséquences environnementales

La ratification de ce Traité n'aura aucune conséquence sur le plan environnemental.

- Conséquences juridiques

L'objectif du Traité est de marquer dans la durée l'engagement de la coopération de défense entre la France et le Mali. Cette coopération est centrée sur la coopération structurelle menée par la direction de la coopération de sécurité et de défense du ministère des Affaires étrangères et du développement international et la coopération opérationnelle menée par l'état-major des armées du ministère de la Défense.

Le Traité ne prévoit pas de clause d'assistance en cas d'exercice de la légitime défense par la République malienne. Ses dispositions 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) et, d'autre part, avec ses engagements dans le cadre de l'OTAN et de l'Union européenne. Le Traité de Washington du 4 avril 1949 n'exclut pas la possibilité pour un Etat Partie de conclure des accords avec des Etats tiers pour autant qu'ils ne soient pas en contradiction avec ledit Traité (article 8). Le Traité sur l'Union européenne (article 42.7) renvoie aux engagements souscrits par les Etats membres dans le cadre de l'OTAN et stipule que l'Union européenne et ses Etats membres peuvent être invités à s'associer aux activités qu'il prévoit.

Le présent Traité a été rédigé sur le modèle des accords et traités instituant des partenariats de défense conclus entre 2009 et 2012 avec huit autres Etats africains (Union des Comores, Cameroun, Togo, République centrafricaine, Gabon, Côte d'Ivoire, Djibouti, Sénégal).

Le texte expose les principes généraux de la coopération et rappelle les grands objectifs et les principes de celle-ci. Il présente les domaines et formes de la coopération en matière de défense et engage chaque Partie à mettre à disposition de l'autre les facilités qui apparaîtraient nécessaires à son accomplissement.

Il détermine le statut des membres du personnel engagés dans la coopération en matière de défense, en particulier sous l'angle des conditions d'entrée et de séjour des personnels, du port de l'uniforme et des armes ainsi que de l'utilisation de celles-ci, de la compétence juridictionnelle et du règlement des dommages.

Les stipulations du Traité confèrent aux personnels civils et militaires français engagés dans la coopération en matière de défense, et aux personnes à leur charge, les garanties essentielles de protection de leurs droits. Ces garanties découlent des stipulations de l'article 15 du Traité. Conformément aux stipulations classiques des accords de coopération dans le domaine de la défense, inspirées des clauses dites SOFA/OTAN, les autorités compétentes de l'Etat d'origine exercent en priorité leur droit de juridiction en cas d'infraction résultant de tout acte ou négligence accompli par un membre du personnel dans l'exercice de ses fonctions officielles. Ce principe vaut également dans les cas où l'infraction porte uniquement atteinte à la sécurité ou aux biens de l'Etat d'origine ou lorsqu'elle porte uniquement atteinte à la personne ou aux biens d'un autre membre du personnel de l'Etat d'origine. Dans tous les autres cas, l'Etat d'accueil exerce en priorité son droit de juridiction. L'Etat qui a le droit d'exercer en priorité sa juridiction peut y renoncer et le notifie alors immédiatement aux autorités compétentes de l'autre Etat. Les autorités compétentes de l'Etat qui bénéficient de la priorité de juridiction examinent également avec bienveillance les demandes de renonciation à ce droit.

Parallèlement, tout membre du personnel de l'Etat d'origine ainsi que les personnes à leur charge bénéficieront des garanties relatives au droit à un procès équitable au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) telles qu'elles sont traditionnellement formulées dans les accords de coopération en matière de défense conclus ces dernières années. L'article 15, paragraphe 7 du Traité stipule que ces garanties incluent notamment 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 l'Etat d'accueil, à communiquer avec un représentant de l'Ambassade de l'Etat 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'Etat d'accueil au moment où cet acte ou négligence a été commis. S'agissant de la peine capitale, le Traité précise qu'elle ne sera ni requise ni prononcée lorsqu'elle est encourue.

Ces dispositions permettent d'éviter que les membres du personnel français, ou les personnes à leur charge, ayant commis des infractions en dehors du service, ne soient exposés devant les juridictions maliennes à la peine de mort² ou à des traitements qui seraient contraires à l'article 3 de la CEDH.

Par ailleurs, le Traité accorde des facilités opérationnelles dans les domaines de la circulation militaire, du soutien logistique, de l'importation et de l'entreposage des matériels, et des moyens de communication.

L'accord n'appelle pas de modification du droit interne.

Articulation du texte avec les accords ou conventions internationales existantes :

Le Mali a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques en 1974 et son premier protocole facultatif en 2001 mais n'a pas signé le deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort. Il a ratifié en 1999 la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

L'accord de coopération militaire technique franco-malien signé le 6 mai 1985, ainsi que les accords et arrangements subséquents seront abrogés par le nouveau Traité.

Il faut noter, et c'est sa spécificité par rapport aux accords de coopération signés récemment avec des Etats africains, que l'entrée en vigueur du Traité n'aura pas pour effet d'abroger l'accord sous forme d'échanges de lettres des 7 et 8 mars 2013 dont les stipulations s'appliqueront, sur demande de la Partie française, aux opérations d'assistance militaire à l'Etat malien et de protection des ressortissants français que les éléments français pourraient encore être amenés à conduire. Ce mécanisme est détaillé à l'article 25 du Traité.

Articulation du texte avec les dispositions européennes :

L'accord prévoit des exonérations de droits et de taxes pour l'importation de matériels et autres marchandises, sous certaines conditions (cf. article 20). Il est conforme au droit communautaire. L'article 131 a) du règlement n° 1186/2009 du 16 novembre 2009³ (codifiant le règlement n° 918/83) établissant un régime communautaire de franchises douanières prévoit, jusqu'à l'établissement de dispositions communautaires dans le domaine considéré, que les Etats membres peuvent octroyer des franchises particulières aux forces armées stationnées sur leur territoire en application d'accords internationaux.

- Conséquences administratives

Le Traité ne suppose pas de modification substantielle dans l'organisation administrative française et n'implique pas d'augmentation des moyens humains ou administratifs.

- Conséquences concernant la parité femmes/hommes

Sans objet.

² La peine de mort n'a pas été abolie au Mali mais n'est plus appliquée depuis 1980.

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:324:0023:0057:fr:PDF>

III. - Historique des négociations

Par lettre du 16 octobre 2013, le Président de la République du Mali a demandé au Président de la République française que soit conclu un traité de coopération en matière de défense afin de marquer l'engagement dans la durée de la coopération entre la France et le Mali.

Dans cette perspective, un projet de traité a été proposé aux autorités maliennes le 8 janvier 2014. Une session de négociation menée par une délégation composée de représentants du ministère de la Défense et du ministère des Affaires étrangères et du développement international s'est déroulée à Bamako du 13 au 15 janvier 2014. Les échanges menés entre février et avril 2014 ont permis d'aboutir, dans des délais très courts, à un texte validé par les deux Parties qui a pu être signé le 16 juillet 2014 à l'occasion du déplacement du ministre de la Défense au Mali.

IV. - Etat des signatures et ratifications

Ce Traité a été signé à Bamako le 16 juillet 2014 par Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense de la République française et Bah Ndaw, ministre de la Défense et des anciens combattants de la République du Mali.

Les procédures constitutionnelles nécessaires à l'entrée en vigueur sont en cours au Mali.

V. - Déclarations ou réserves

Sans objet.