
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'État du Qatar établissant un partenariat relatif à la sécurité de
la Coupe du Monde de football de 2022

NOR : EAEJ2130640L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

1) Situation de référence

La France et le Qatar entretiennent des relations depuis la déclaration d'indépendance du pays en 1971 et l'ouverture croisée de représentations diplomatiques, dès l'année suivante. La relation bilatérale s'est développée au début des années 1990 dans le domaine de la sécurité et des hydrocarbures. La volonté qatarienne de diversifier l'économie du pays et de réduire sa dépendance à la rente gazière a permis d'élargir le spectre de nos coopérations à de nombreux secteurs, tels que le sport, la culture, l'éducation ou encore la santé.

La visite du président de la République le 7 décembre 2017 s'est accompagnée de la signature d'accords majeurs, dont une déclaration d'intention relative à la lutte contre le terrorisme et le blanchiment¹. Lors de la visite du ministre de l'Europe et des affaires étrangères à Doha le 11 février 2019, les deux États ont signé une déclaration d'intention relative à la mise en place d'un dialogue stratégique², afin de renforcer la relation bilatérale dans tous les domaines et permettre un suivi technique des principaux domaines du partenariat bilatéral.

Formalisée en 1994, la coopération en matière de défense constitue un autre pilier majeur de la relation bilatérale. La signature le 4 mai 2015 du contrat portant sur l'achat de 24 avions Rafale, puis le déblocage de l'option pour 12 Rafale supplémentaires en décembre 2017 ont confirmé l'étroitesse des relations entre les deux États. Cette coopération s'est également formalisée avec la signature à Doha d'un accord le 28 mars 2019 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, dont les formalités relatives à l'entrée en vigueur sont en cours.

¹ Déclaration d'intention entre les Gouvernements de la République française et de l'État du Qatar relative à la coopération bilatérale en matière de lutte contre le terrorisme, le financement du terrorisme et la radicalisation, signée à Doha le 7 décembre 2017.

² Déclaration d'intention entre les Gouvernements de la République française et le Gouvernement de l'État du Qatar relative à la mise en place d'un dialogue stratégique, signée à Doha le 11 février 2019.

NOR : EAEJ2130640L/Bleue-1

Dans le domaine économique, nos échanges commerciaux avec le Qatar se sont élevés à 4,5 milliards d'euros en 2019, un montant en hausse de 28 % par rapport à 2018, faisant du Qatar le deuxième client de la France au Proche- et Moyen-Orient. Avec 3,2 milliards d'euros d'excédent commercial, l'émirat constitue le sixième excédent commercial français³. A ce jour, plus de 120 implantations françaises sont recensées au Qatar, dont une grande partie des entreprises du CAC 40 et des grands groupes français (Total, Airbus, Thalès, Alstom, QDVC, etc.). La France demeure également un récipiendaire important des investissements directs qatariens (environ 25 milliards d'euros), derrière le Royaume-Uni mais devant les Etats-Unis. Créé en 2013 et né d'un partenariat entre Bpifrance et la *Qatar Investment Authority*, le fonds d'investissements bilatéral « *Future French Champions* » (300 millions d'euros) a notamment pour objectif d'investir dans les PME et ETI françaises innovantes.

La France et le Qatar souhaitent renforcer leur coopération sur les grands enjeux mondiaux (climat, éducation mondiale, santé, villes intelligentes et durables). La France fait d'ailleurs l'objet, depuis quelques années, d'une demande de coopération particulièrement forte à cet égard. Dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, les Qatariens ont invité plusieurs grandes institutions académiques internationales – dont HEC Paris – à installer une branche délocalisée dans la « Cité de l'éducation ». Deux établissements d'enseignement français sont implantés à Doha. Unique dans le paysage éducatif local (classes mixtes, manuels scolaires français), le lycée franco-qatarien Voltaire permet la scolarisation de jeunes Qatariens dans l'enseignement français.

En outre, le Qatar est membre associé de l'Organisation internationale de la francophonie depuis le Sommet de Kinshasa d'octobre 2012. S'il n'est pas une terre de tradition francophone (à l'instar de la Tunisie et de l'Algérie où 60 % de la population est francophone, ou encore du Maroc ou du Liban où ils représentent de 16 à 35 % de la population), le pays compte néanmoins environ 100 000 francophones (3,7 % de la population). Le Qatar a également introduit l'enseignement de notre langue dans son système éducatif public.

Enfin, en dépit de la taille réduite de son territoire et de sa population peu nombreuse, le Qatar n'a eu de cesse de développer son influence sur la scène mondiale, à travers notamment une politique sportive élaborée dès 1995, véritable levier de développement interne et portée à haut niveau.

Etape importante dans la stratégie globale de développement du Qatar (dite « vision 2030 »), la Coupe du monde de football 2022 constitue l'un des fils conducteurs de son plan de modernisation des infrastructures (routières, stades, etc.) et de dotation d'équipements (métro, échangeurs, nouveaux axes routiers). Politiquement, cette manifestation sportive constitue un élément clé de sa stratégie d'influence régionale et de rayonnement mondial : l'émirat sera en effet le premier pays du monde arabe à accueillir cette compétition, dont la bonne tenue sera un test pour sa candidature à l'organisation des jeux olympiques d'été de 2032. Au-delà du seul prestige, l'événement permettra d'accélérer la diversification de l'économie et de promouvoir l'amélioration de la santé publique (développement de la pratique du sport comme moyen de lutte contre le diabète et l'obésité, répandus au Qatar, notamment chez les plus jeunes).

Plus largement, la perspective de la Coupe du monde de football 2022 devrait, par le coup de projecteur qu'elle donnera au Qatar, accélérer la modernisation et l'ouverture du pays. Preuve

³ [Chiffres de la Direction générale du Trésor.](#)

en est la tenue, le 2 octobre 2021, des premières élections de portée nationale de son histoire (élections au conseil de la *Shura*, assemblée consultative avec un taux de participation dépassant les 63%). La question récurrente des conditions de travail des ouvriers sur les chantiers de la Coupe du monde a également incité le Qatar à mettre en place, depuis trois ans, d'importantes réformes de son droit du travail, en pleine coopération avec le Bureau international du travail : le Qatar a notamment été le premier pays de la région à instaurer en 2020 un salaire minimum et à mettre fin à la « *Kafala* » – système de parrainage de l'employé par son employeur.

2) Historique des négociations

Différents textes bilatéraux, sans caractère juridiquement contraignant, existent entre la France et le Qatar⁴. Les questions de sécurité constituent un axe fort et ancien de notre coopération bilatérale. Initié avec les Jeux asiatiques de 2006, le partenariat dans le domaine de la sécurité des grands événements sportifs s'est poursuivi avec les championnats du monde de handball en 2015, de cyclisme en 2016 ou encore d'athlétisme en 2019 ; la coopération liée à ces événements s'est traduite, en amont de leur tenue, par la réalisation d'actions de formation et l'envoi d'experts chargés de missions de conseil technique. Dans ce contexte et compte tenu des menaces sécuritaires susceptibles d'affecter le Qatar lors de la prochaine Coupe du monde de 2022, l'Émir Tamim a demandé officiellement à la France son soutien pour l'accompagner dans la préparation et la conduite de l'événement.

A la faveur du déplacement du Premier ministre à Doha, en mars 2019, une déclaration d'intention⁵ portant feuille de route en vue de la Coupe du monde de football de 2022 a posé un premier jalon en vue de l'identification des principaux domaines⁶ dans lesquels la France était susceptible d'apporter une assistance technique et le cas échéant opérationnelle à la partie qatarienne en novembre et décembre 2022.

Afin de sécuriser l'engagement opérationnel des agents et équipements français en territoire qatarien (conditions d'engagement, responsabilité pénale et civile du personnel, dispositions financières, etc.), un travail a débuté en septembre 2020 entre le ministère de l'intérieur français et le comité de sécurité du Comité Suprême pour les projets et l'héritage du Qatar, visant à définir le cadre juridique adéquat au regard du niveau d'ambition souhaité par les

⁴ Déclaration d'intention entre les Gouvernements de la République française et de l'État du Qatar relative à la coopération bilatérale en matière de lutte contre le terrorisme, le financement du terrorisme et la radicalisation du 7 décembre 2017 (*confer supra*) ; arrangement technique entre la direction générale de la gendarmerie nationale française et la force de sécurité intérieure de l'Etat du Qatar relatif à la coopération en matière de formation du 20 janvier 2016 ; lettre d'intention entre la direction générale de la gendarmerie française et la force de sécurité intérieure qatarienne relative au renforcement de la coopération en matière de gestion des grands événements sportifs du 20 octobre 2014 ; plan d'action entre la direction générale de la police nationale de la République française et la direction générale de la sécurité publique de l'État du Qatar du 20 octobre 2014 ; lettre d'intention entre le ministre de l'Intérieur de la République française et le ministre de l'Intérieur de l'État du Qatar relative à la coopération dans le domaine de la protection civile du 31 octobre 2016.

⁵ Déclaration d'intention entre le ministre de l'Intérieur de la République française et le Comité de sécurité du Comité suprême pour les projets et l'héritage de l'Etat du Qatar portant feuille de route en vue de l'établissement d'un partenariat relatif à la sécurité de la Coupe du monde de football de 2022 du 28 mars 2019.

⁶ La déclaration d'intention mentionnait treize thématiques de coopération : planification, commandement, communication, renseignement, lutte contre le hooliganisme, contre-terrorisme et intervention spécialisée, sécurité des infrastructures sportives, sécurité des mobilités, sécurité des systèmes d'information, emploi de moyens spécialisés, opérations de secours aux personnes, prévention des risques NRBC-E, coordination entre forces de sécurité et services de secours.

autorités politiques des deux États. La France était initialement désireuse de privilégier la négociation d'un accord qui aurait inscrit la coopération bilatérale en matière de gestion des grands événements sportifs dans un cadre temporel pérenne mais, à la demande du partenaire, le choix a finalement été fait de privilégier la négociation d'un instrument répondant aux besoins de court terme.

La négociation de cet accord a été menée dans des délais courts, traduisant le souhait des deux parties de convenir rapidement du dispositif juridique permettant de concrétiser l'apport d'un soutien français aux autorités qatariennes. Les consultations qui ont eu lieu à l'automne 2020 ont permis de définir la nature de l'instrument juridique requis (accord intergouvernemental, par opposition à un *memorandum of understanding*⁷), d'esquisser son architecture générale et de convenir du périmètre général de la coopération envisagée ; la négociation de l'accord proprement dite s'est ensuite déroulée en à peine plus de deux mois, soit un laps de temps particulièrement réduit au regard de la durée usuelle de négociation d'un engagement juridiquement contraignant.

Ce premier accord pourra offrir une référence pour l'avenir et devra contribuer à encourager le partenaire à inscrire le développement de la coopération bilatérale dans un cadre juridique de long terme, assuré et prévisible, qui offrira une plus grande sécurité juridique au développement des échanges entre services spécialisés.

3) Objectifs de l'accord

Constituant le premier instrument juridiquement contraignant conclu entre les deux États dans le domaine de la sécurité intérieure, cet accord créera un cadre de coopération que les parties pourront décliner en fonction des besoins capacitaires qui seront identifiés. Il constituera à cet égard, le pendant de l'accord de statut des forces signé entre les gouvernements des deux États le 24 novembre 2019⁸ qui constituera le support juridique auquel s'adossera la partie de la coopération bilatérale relative à la Coupe du monde de football de 2022 relevant du champ de compétence du ministère des Armées ; dans la mesure où les militaires de gendarmerie bénéficient des dispositions de cet accord, ce parallélisme juridique semblait d'autant plus nécessaire.

Grâce au présent accord, la France porte l'ambition d'accompagner le Qatar, pays classé parmi les pays les plus sûrs au monde et donc peu préparé aux débordements susceptibles de se produire pendant la Coupe du monde, à gérer dans les meilleures conditions un événement aussi sensible que complexe. Ainsi, la France est en mesure de proposer une offre de coopération articulée autour de dix grandes fonctions (planification, contre-terrorisme, gestion de l'ordre public, renseignement, sécurité des installations, sécurité des mobilités, moyens spéciaux terrestres, moyens aériens, cyber-sécurité, sécurité civile), combinant missions de formation au Qatar et échange de bonnes pratiques, et dont le présent accord constitue le socle institutionnel et juridique.

⁷ Instruments usuels dans la pratique anglo-saxonne des engagements internationaux, ce sont des engagements dits « mixtes », qui contiennent des dispositions détaillées (à l'identique d'un engagement juridiquement contraignant) mais qui comportent une clause prévoyant que le texte n'est pas créateur de droits ou d'obligations juridiques (disposition matérialisant l'absence d'effet juridiquement contraignant ce qui n'est qu'une entente). Ils sont strictement basés sur le principe de la bonne foi (*gentlemen agreement*) et n'offrent par conséquent aucune sécurité juridique dans leur exécution, au-delà du consentement des signataires à être moralement liés.

⁸ Accord intergouvernemental sur le statut des forces (SOFA) signé à Doha le 24 novembre 2019. Accord en cours d'approbation.

La conclusion de cet accord est en outre à replacer dans le contexte plus général de développement de notre coopération bilatérale et notamment de sa dimension économique. Les enjeux économiques et commerciaux liés à la Coupe du monde de football, estimés à 200 milliards de dollars, offrent des opportunités importantes pour nos entreprises, dans de nombreux secteurs d'activité (transports, infrastructures, sécurité, environnement, etc.).

4) Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

Cet accord concourt à dynamiser notre coopération policière bilatérale, autour d'un projet structurant d'accompagnement d'un événement sportif mondial et peut constituer une vitrine permettant de valoriser les compétences de nos services et de faire rayonner nos pôles d'expertise.

a) Conséquences administratives

L'accord contribuera à renforcer les liens existant entre la gendarmerie nationale et la force de sécurité intérieure qatarienne, mais aussi à développer des partenariats avec les autres forces régaliennes du pays (direction générale de la sécurité publique, direction générale de la défense civile).

Durant la coupe du monde de football 2022, des militaires de gendarmerie, ainsi que des fonctionnaires de police et des sapeur-pompiers, pourraient être engagés au Qatar au titre de missions de conseil technique et d'assistance opérationnelle. Comme évoqué *supra*, la France a proposé une offre de coopération, construite autour de blocs capacitaires et mobilisant des experts issus de la gendarmerie nationale, de la police nationale et de la sécurité civile. Elle attend désormais que les autorités qatariennes précisent leurs besoins. Il n'est donc pas possible en l'état, d'évaluer la charge que cette coopération représentera, le moment venu, pour les directions concernées.

Au plan de la coopération technique, plus de 70 actions de coopération (visites d'étude sur les grands événements sportifs, stages en immersion dans les unités opérationnelles françaises, formations au Qatar des sujets d'intérêt commun tels que le maintien de l'ordre, l'intervention spécialisée, la planification de crise, etc.) ont été conduites au cours de l'année 2019 en France et au Qatar, contre une moyenne de 50 actions les années précédentes⁹. Si la crise sanitaire mondiale a naturellement affecté cette dynamique en 2020, de solides perspectives se dessinent jusqu'à la fin de l'année 2022 et près de cinquante actions sont d'ores et déjà prévues pour l'année 2022¹⁰. A cet égard, l'accord contribuera à stabiliser notre partenariat à un niveau très élevé, dans un contexte plus concurrentiel que par le passé. En effet, si les autorités qatariennes continuent de s'appuyer sur des coopérations historiques (États-Unis, France, Royaume-Uni), elles établissent également de nouveaux partenariats (Allemagne, Italie, Turquie) afin de profiter du savoir-faire de plus grand nombre, à l'approche de la Coupe du monde.

⁹ Chiffres issus des tableaux de suivi de la coopération bilatérale tenus par le service de sécurité intérieure de l'ambassade de France à Doha et le ministère de l'Intérieur.

¹⁰ Le chiffre actuel de 46 actions de coopération constitue en l'état un volume minimal, le partenaire étant susceptible de solliciter la réalisation d'actions supplémentaires à mesure que l'évaluation de ses besoins opérationnels s'affinera. On notera par ailleurs que davantage d'actions programmées l'an prochain auront un effet d'entraînement important, via la mobilisation de volumes plus importants de stagiaires qatariens (organisation d'un nombre croissant d'exercices et d'entraînements).

S'agissant de la coopération opérationnelle, l'accord pourrait permettre à terme de dynamiser les relations entre services opérationnels spécialisés (services de renseignement, unités de lutte contre les cyber-menaces, etc.), les échanges se limitant pour l'heure majoritairement aux sollicitations françaises réalisées au titre de l'entraide judiciaire en matière pénale tandis que les échanges opérationnels entre forces de sécurité sont très limités.

b) Conséquences financières

La coopération technique entre la France et le Qatar en matière de sécurité intérieure est intégralement financée par la partie qatarienne. S'appuyant sur une relation directe entre services étatiques, via le service de sécurité intérieure de l'ambassade de France à Doha, la coopération technique et opérationnelle ne fait pas appel au concours d'un opérateur institutionnel, de sorte que la contribution française se résume à l'affectation de deux coopérants au sein de la FSI (sous financement du ministère de l'Europe et des affaires étrangères).

Les modalités financières régissant l'offre de coopération française relative à la Coupe du monde de football 2022 au titre du présent accord font l'objet de son article 12, en vertu duquel l'essentiel de la charge liée aux actions de coopération incombe à la Partie qui en bénéficie. Les modalités pratiques de mise en œuvre de ces dispositions feront l'objet d'un protocole financier, additionnel au présent accord, lorsque les principales modalités de la coopération française auront été précisées.

c) Conséquences sociales

Dans le cadre de la montée en puissance des effectifs au sein des forces locales, les services français mettent en œuvre des plans de formation visant à responsabiliser les cadres dans la prise de décision en situation opérationnelle. Cette posture nouvelle est vecteur de valorisation des compétences, tant pour les cadres qatariens que pour les cadres intermédiaires issus d'autres origines (ressortissants jordaniens, égyptiens, marocains, etc.).

d) Conséquences juridiques

Le présent accord concrétise l'ambition politique qui avait été tracée par la déclaration d'intention conclue au nom des deux gouvernements le 28 mars 2019, en lui donnant un cadre juridique robuste.

Il donnera en particulier un cadre juridique protecteur aux agents français qui seront amenés à participer à des actions de formation ou d'assistance dans l'émirat. Ainsi, les agents envoyés au Qatar relèveront de l'autorité de leur propre chaîne hiérarchique, selon les modalités qui leur sont propres ; de même, les règles et modalités de leur emploi sont décidées par leurs propres autorités.

En cas de commission d'une infraction par un agent français, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions officielles au Qatar, les parties se portent mutuellement assistance et toutes les dispositions sont prises pour examiner le dossier avec bienveillance (procès équitable, respect de la législation locale, exécution de la peine en France en cas de condamnation). Enfin, à l'exclusion d'une faute lourde ou intentionnelle, chaque Partie à l'Accord renonce à toute demande d'indemnité à l'encontre de l'autre Partie (dommage subi, blessure, décès).

Les dispositions de l'accord sont, au surplus, pleinement conformes aux engagements internationaux de la France.

Les dispositions de l'accord relatives au statut des agents mis à disposition de la Partie d'accueil dans le cadre d'actions de conseil ou d'assistance s'inspirent très largement des dispositions classiquement utilisées dans les accords de statut des forces (dont bénéficient les militaires de gendarmerie). Outre qu'elle était de nature à favoriser la négociation rapide de l'accord, cette approche offre l'avantage d'une pleine cohérence juridique avec l'accord bilatéral de statut des forces qui venait d'être signé (*confer supra*)¹¹. Elle permettra également l'application d'un régime juridique harmonisé pour l'ensemble des militaires et fonctionnaires français qui concourront – le cas échéant – à la coopération bilatérale relative à la coupe du monde de football 2022.

Ces dispositions prévoient notamment que les autorités compétentes de la Partie d'envoi exercent par priorité leur compétence juridictionnelle 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. Dans tous les autres cas, la Partie d'accueil exerce par priorité sa compétence juridictionnelle. L'État qui a le droit d'exercer par priorité sa compétence peut y renoncer et le notifie alors immédiatement aux autorités compétentes de l'autre État.

Parallèlement, tout membre du personnel de la Partie d'envoi bénéficiera 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 (CESDH) et du Pacte relatif aux droits civils et politiques, signé à New York le 16 décembre 1966, telles qu'elles sont traditionnellement formulées dans les accords de statut des forces. On relèvera, de façon non limitative, le droit d'être jugé dans un délai raisonnable ; le droit d'être représenté selon son choix, ou d'être assisté dans les conditions prévues par le droit de l'État de la Partie d'accueil ; le droit de communiquer avec un représentant de l'Ambassade de la Partie d'envoi et, lorsque les règles de procédure le permettent, le droit à la présence de ce représentant aux débats ; le droit d'être informé, avant l'audience, des accusations portées contre lui ; le droit d'être confronté avec les témoins à charge ; ou le droit de ne pas être poursuivi pour tout acte ou négligence qui ne constitue pas une infraction à la législation de l'État de la Partie d'accueil au moment où cet acte ou négligence a été commis.

Enfin, les paragraphes 10 et 11 de l'article 9 organisent juridiquement une protection contre l'application de la peine capitale ou d'autres traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la CESDH. Abolie en France, la peine de mort existe en effet toujours dans le droit qatarien. Aussi, au travers de l'accord, le Qatar s'est engagé à ce que la peine de mort, ainsi que les peines contraires aux engagements résultant des conventions internationales auxquelles la France est partie, ne soient ni requises, ni prononcées, et que dans l'hypothèse où elles seraient prononcées, elles ne soient pas exécutées. Ces dispositions protègent non seulement les agents français, mais également les agents qatariens qui, lorsqu'ils sont soumis

¹¹ Confer le projet de loi n°4324 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État du Qatar relatif au statut de leurs forces (NOR EAEX2116053L), actuellement en cours d'examen par l'Assemblée nationale.

NOR : EAEJ2130640L/Bleue-1

à la juridiction française, ne pourront pas être remis aux autorités qatariennes en cas de mesure d'extradition ou d'éloignement.

5) Etat des signatures et ratifications

L'accord a été signé le 5 mars 2021 à Doha, pour la Partie française, par le général d'armée Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale, et, pour la Partie qatarienne, par le général de division Abdulaziz Al Ansari, directeur des opérations de sécurité et de sûreté pour la Coupe du monde de football de 2022.

Les autorités qatariennes n'ont à ce jour pas notifié l'accomplissement des procédures nationales requises pour l'entrée en vigueur de l'accord.