

**Projet de loi  
autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française  
et le Gouvernement de la République d'Indonésie relatif à la coopération dans  
le domaine de la défense**

NOR : EAEJ2406594L/Bleue-1

**ÉTUDE D'IMPACT**

**I. Situation de référence**

La situation de pivot de l'Indonésie entre les océans Indien et Pacifique confère à ce pays une position-clé dans la stratégie de la France dans l'Indopacifique, laquelle vise à maintenir un espace ouvert, libéré de toute forme de coercition et fondé sur le respect du droit international et du multilatéralisme<sup>1</sup>. Si la pandémie de COVID-19 a constitué un frein à la coopération directe depuis 2020, elle n'a pas porté atteinte au développement d'une relation de confiance entre les deux partenaires.

Ces relations bilatérales sont fondées sur un partenariat stratégique signé en juillet 2011<sup>2</sup> à l'occasion de la visite du Premier ministre François Fillon. Il est axé sur la consolidation de la coopération bilatérale dans les domaines politique et de sécurité, économique, du développement, de l'éducation et de la culture, ainsi que sur l'expansion des échanges entre les sociétés civiles<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La Stratégie de la France dans l'Indopacifique, Gouvernement de la République française, février 2022.

<sup>2</sup> Déclaration conjointe de partenariat stratégique entre la France et l'Indonésie, Jakarta, 1<sup>er</sup> juillet 2011.

<sup>3</sup> Par exemple : 1<sup>ère</sup> édition du dialogue maritime bilatéral France/Indonésie le 28 mars 2022 portant sur les questions de souveraineté et de coopération défense, d'économie bleue, de pollution en haute mer, de criminalité transnationale, coalition pour la haute mer) ; escale du porte-hélicoptères amphibie Tonnerre et de la frégate type La Fayette Surcouf (mission Jeanne d'Arc) à Sabang du 8 au 13 avril 2021 ; visite du ministre de la Défense indonésien en France en juin 2021 – signature du « Defense cooperation agreement » ; visite du ministre de la Défense indonésien en France mi-septembre 2022 ; « Indonesia-France Defense Dialogue » (IFDD) le 4 octobre 2021 ; visite du ministre des Affaires étrangères en Indonésie en novembre 2021 ; visite de la ministre des Armées en Indonésie en février 2022 – signature du contrat Rafale ; participation indonésienne au « One Ocean Summit » du 9 au 11 février 2022 ; visite de la ministre des Affaires étrangères indonésienne en France en février 2022 – forum pour la coopération en Indopacifique ; escale de la frégate de surveillance Vendémiaire à Batam et interactions opérationnelles du 15 au 18 février 2022 ; visite du ministre de la Défense indonésien en France en mars 2022 ; visite de la Directrice Générale des relations internationales et de la stratégie à Jakarta le 12 avril 2022 ; visite de la DGA/DI (Direction Générale de l'Armement, direction du développement international) à Jakarta le 21 avril 2022.

Suite à la visite d'État du Président François Hollande en Indonésie en mars 2017, un partenariat dans le domaine maritime a notamment été annoncé<sup>4</sup>. En 2020, la France et l'Indonésie ont célébré le 70<sup>ème</sup> anniversaire de leurs relations diplomatiques. La visite du ministre des affaires étrangères Jean-Yves Le Drian à Jakarta en novembre 2021 a permis d'initier un format de rencontres « 2+2 », entre les ministres des affaires étrangères et ministres de la défense.

Actuellement, la coopération franco-indonésienne dans le domaine de la défense repose sur un arrangement technique relatif à des activités de coopération en matière de défense, signé le 29 février 2012 entre les ministères de la défense de chaque État (ci-après désigné « l'arrangement de 2012 »). Conclu dans la limite des compétences de chacun des ministres signataires, il ne contient aucune clause relative au statut des forces et se limite à prévoir le développement de leur coopération dans des domaines précis (dialogue stratégique en matière de défense, échange de renseignements, opérations de maintien de la paix, industrie de défense). Dans cette perspective, il crée le Dialogue de défense France-Indonésie (IFDD), un forum binational qui se réunit tous les ans, alternativement en France et en Indonésie.

Par la signature de l'accord de coopération dans le domaine de la défense, le 28 juin 2021, la France devient officiellement un partenaire stratégique reconnu par l'Indonésie.

Le fort intérêt indonésien pour la qualité des équipements de défense français (avions de combat *Rafale* et avions de transport militaire *A-400M*, camions équipés d'un système d'artillerie – CAESAR, et sous-marins *Scorpène*) offre des pistes de partenariat<sup>5</sup> pour la modernisation des principales composantes des trois armées indonésiennes : l'armée de terre, la marine, et l'armée de l'air. À ce sujet, l'annonce de l'acquisition de 42 avions de combat *Rafale*<sup>6</sup> lors du déplacement de la ministre des armées, Mme Florence Parly, à Jakarta en février 2022 constitue une avancée majeure.

Cependant, le niveau de coopération militaire bilatérale demeure modeste. Cette situation résulte essentiellement de l'éloignement géographique de nos pays et du fait que nos moyens soient mobilisés en priorité pour nos engagements en opérations, limitant par conséquent le volume de moyens disponibles pour développer notre coopération.

---

<sup>4</sup> Ce partenariat s'est concrétisé par la tenue de la première édition du Dialogue Maritime Bilatéral, à Jakarta, le 28 mars 2022.

<sup>5</sup> D'autres contrats dans le domaine de l'armement ont été passés ces dix dernières années avec l'Indonésie. Ils concernent notamment des hélicoptères d'Airbus Helicopters (H225M pour l'Armée de l'air, H125M (ex Fenec) pour l'Armée de terre et Panther pour la Marine) ; des canons CAESAR de Nexter ; des navires hydrographiques d'OCEA ; des radars GM 200 de Thales LAS ; des missiles de MBDA (Mistral, EXOCET MM40 et VL-MICA).

<sup>6</sup> L'Indonésie a signé le 10 février 2022 un contrat commercial portant sur l'acquisition de 6 *Rafale* dans le cadre d'un projet total d'acquisition de 42 *Rafale*. L'entrée en vigueur de ce premier contrat devrait être effective une fois le processus administratif indonésien complété et la mise en place du financement finalisée, espérés potentiellement d'ici fin avril 2022.

Cette coopération militaire s'exprime surtout dans le domaine maritime, au travers de nos déploiements en Indopacifique (escales, interactions<sup>7</sup> maritimes). Outre le passage régulier de la mission *Jeanne d'Arc* dans l'archipel indonésien, le transit de la mission *Marianne* dans le détroit de la Sonde en février 2021 a été valorisé par une interaction entre le sous-marin nucléaire d'attaque *Emeraude* et la frégate de surveillance (FS) *Vendémiaire* avec plusieurs bâtiments indonésiens.

Sur le plan aérien, le passage en Indonésie de la mission *Pégase* (trois *Rafale*, un *A-400M*, un avion ravitailleur *KC-135 FR*) en août 2018, au retour de sa participation à l'exercice aérien *Pitch Black* (Darwin, Australie), a donné lieu à des interactions avec les Indonésiens. Dans la même période, ces derniers ont apprécié les capacités de l'*A-400M* lors d'une mission d'assistance à la population de Lombok frappée par un séisme.

Dans une logique de renforcement de la coopération opérationnelle régionale, l'Indonésie est invitée à participer à divers exercices<sup>8</sup> conduits sur les territoires français du Pacifique : invitation à engager un détachement dans l'exercice « *Croix du Sud* » organisé par les Forces armées en Nouvelle-Calédonie (FANC) en 2023 et, pour la première fois, invitation à l'exercice « *Marara* » organisé par les Forces armées en Polynésie française (FAPF) en mai 2022.

Ainsi, la dynamique d'approfondissement des relations franco-indonésiennes de défense, objet du présent accord, conduira à une progression de la coopération militaire bilatérale. Celle-ci devra s'accompagner d'un renforcement du cadre juridique bilatéral, essentiellement *via* la conclusion d'un accord relatif au statut des forces, que la Partie indonésienne est réticente à conclure<sup>9</sup>, ainsi que d'un accord relatif à l'échange d'informations classifiées dans le domaine de la défense.

## II. Historique des négociations

### A. Calendrier de négociation et signature de l'accord

En 2010, à l'initiative du ministère de la défense de la République française, un projet d'accord de coopération dans le domaine de la défense, contenant notamment des stipulations relatives aux forces françaises sur le territoire indonésien, avait été transmis aux autorités indonésiennes. Ces dernières n'avaient alors pas formellement répondu à ce projet mais avaient transmis, en retour, un nouveau projet de texte de niveau ministériel dépourvu de toute clause relative au statut des forces<sup>10</sup>, qui a abouti à la signature de l'arrangement de 2012.

Toutefois, dans la lettre d'intention sur le développement de la coopération de défense, signée par les ministres de la défense français et indonésien le 29 mars 2017, ces derniers y déclarent leur intention « *d'encourager davantage la conclusion d'un accord global de coopération en matière de défense* ».

---

<sup>7</sup> Dans le domaine militaire, une interaction correspond à une action au sens large : manœuvre, entraînement, mouvement, etc., avec ou « en réaction à » un partenaire/allié ou compétiteur/adversaire.

<sup>8</sup> Ces exercices ont pour thématique la participation des armées à l'aide d'urgence suite à une catastrophe naturelle.

<sup>9</sup> Voir *infra* partie II, B.

<sup>10</sup> Voir *infra*.

Ainsi, lors de la septième édition de l'IFDD qui s'est déroulée à Jakarta les 9 et 10 juillet 2019, les deux États ont entériné leur volonté de lancer les négociations d'un accord de coopération dans le domaine de la défense.

Dans cette perspective, la Partie indonésienne a transmis en janvier 2020 un projet de texte qui a fait l'objet d'une contreproposition de la Partie française, transmise aux autorités indonésiennes le 18 mars 2020 par la voie diplomatique.

À la suite d'une réunion de négociations organisée à distance le 9 juillet 2020, des échanges ont eu lieu entre les Parties pour parvenir à une version consolidée en février 2021.

L'accord a finalement été signé le 28 juin 2021 par Madame Florence Parly, ministre des armées, et son homologue indonésien, Monsieur Prabowo Subianto, à l'occasion de la visite de ce dernier à Paris.

L'entrée en vigueur de cet accord met fin à l'arrangement technique relatif à des activités de coopération en matière de défense entre le ministre de la défense et des anciens combattants de la République française et le ministère de la défense de la République d'Indonésie, signé le 29 février 2012.

## **B. Points de négociation et difficultés rencontrées**

### *1. L'absence de clauses relatives au statut des forces*

L'Indonésie ne disposerait à ce jour que d'un accord relatif au statut des forces avec la Papouasie Nouvelle Guinée, essentiellement du fait de leur proximité géographique et culturelle ; elle se montre réticente à en conclure avec d'autres États. En effet, les clauses relatives au statut des forces sont perçues par l'Indonésie comme une limitation de sa souveraineté : celles-ci mettent en place un statut juridique particulier et dérogeant au droit commun pour les membres du personnel des deux forces durant la mise en œuvre des activités de coopération<sup>11</sup>.

Les clauses relatives au statut des forces permettent notamment de traiter de l'articulation entre compétences des juridictions pénales de l'État d'envoi et de celles de l'État d'accueil, de faciliter l'entrée, le séjour et la sortie du territoire de la Partie d'accueil des personnels de la Partie d'envoi, ou encore l'importation de matériels en exonération de droits de douane et de taxes. L'absence de telles clauses dans le projet d'accord transmis par les autorités indonésiennes en janvier 2020 confirme leur rejet, déjà constaté en 2010.

Ainsi, il a été décidé d'adopter une position ouverte matérialisée par une clause d'effort (article 7) par laquelle les Parties conviennent de s'efforcer de conclure un accord bilatéral sur le statut des membres de leur personnel et de leurs personnes à charge. Il ne s'agit là pas d'une obligation, mais d'un souhait conjointement exprimé qui pourra donner lieu à l'ouverture de négociations formelles.

---

<sup>11</sup> Certaines clauses peuvent par exemple imposer le respect de garanties procédurales conformes aux engagements constitutionnels et conventionnels de la France, telle que la protection contre la peine de mort (toujours applicable en Indonésie) et contre la torture.

Pour autant, le Conseil d'Etat a considéré que l'accord ne comportait pas les garanties essentielles de nature à assurer la protection effective du personnel français déployé en Indonésie dans le cadre de l'accord, notamment vis-à-vis du prononcé de peines incompatibles avec les principes constitutionnels français et les engagements conventionnels de la France. La section des finances a donc soumis son avis favorable à la production d'un accord sous forme d'échange de lettres stipulant que les exercices mentionnés au c) du 2 de l'article 4 de l'accord ne pourront se dérouler, dans l'attente de la conclusion d'un accord sur le statut des forces, qu'en dehors du territoire indonésien, sauf conclusion d'un accord propre à l'exercice concerné contenant les garanties précitées.

Dans cette perspective, le Gouvernement a conclu un tel accord avec la Partie indonésienne. Le ministre Sébastien Lecornu a donné son agrément, par lettre signée en date du 9 novembre 2023, aux dispositions proposées par la partie indonésienne dans sa lettre du 18 août 2023. Les dispositions convenues par cet accord sous forme d'échange de lettres entreront en vigueur au même moment que l'accord relatif à la coopération dans le domaine de la défense.

## *2. L'échange d'informations classifiées*

La rédaction de l'article 10 relatif à l'échange d'informations classifiées a fait l'objet de longues discussions.

La Partie française a présenté les particularités du système juridique français<sup>12</sup> qui justifiaient l'insuffisance de la clause proposée par la Partie indonésienne dans son projet initial. En effet, ledit projet prévoyait notamment un tableau d'équivalence des niveaux de classification qui ne découlait d'aucune analyse comparée des législations des deux États.

La Partie indonésienne a accueilli favorablement la proposition de rédiger l'article 10 sous forme d'une clause d'effort visant à la négociation prochaine d'un accord de sécurité. La procédure visant à l'ouverture des négociations d'un tel accord a déjà été entamée.

### **III. Objectifs de l'accord**

L'objet de l'accord est d'établir les domaines et formes de coopération qui peuvent être développés entre la France et de l'Indonésie en matière de défense (article 2).

Il précise ainsi que les Parties peuvent coopérer en matière de renseignement, d'enseignement, de formation, de science et de technologie dans le secteur de l'industrie de défense, du maintien de la paix, de l'aide humanitaire, des secours aux sinistrés, de la lutte contre la piraterie et le terrorisme, de l'équipement de défense, de la production commune, de la recherche, du développement et du soutien ainsi que « tout autre domaine de coopération liée à la défense, défini par accord mutuel entre les parties » (article 4).

---

<sup>12</sup> Ces particularités sont, notamment : l'analyse comparée de la législation de chaque État en matière de protection du secret de la défense nationale, la rédaction d'un projet d'accord à la lumière de cette analyse et l'implication du Secrétariat général de la Défense et de la sécurité nationale, autorité française compétente en matière de défense et de sécurité nationale.

Il définit, en outre, le cadre de gouvernance de cette coopération avec la création d'un « comité conjoint », co-présidé par le Directeur Général des Relations Internationales et de la Stratégie (DGRIS) pour la Partie française, et par le Directeur Général pour la Stratégie de défense pour la Partie indonésienne. Ce comité conjoint est chargé de donner des indications stratégiques et des conseils sur toutes les activités liées à la coopération définie dans le cadre de l'accord (article 5).

Il définit également les règles relatives au règlement des dommages (article 8), lequel prévoit un principe de renonciation à l'indemnisation des dommages causés aux personnes ou aux biens de l'autre Partie, sauf en cas de faute lourde ou intentionnelle.

Enfin, en stipulant que les Parties s'efforceront de conclure un accord relatif au statut des forces (article 7) ainsi qu'un accord relatif à l'échange d'informations classifiées (article 10), la signature de cet accord est une première étape significative vers le renforcement du cadre juridique bilatéral de défense franco-indonésien.

#### **IV. Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord**

Cet accord emporte des conséquences juridiques et financières.

##### **A. Conséquences juridiques**

- Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes

Les stipulations de cet 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)<sup>13</sup>. La Charte des Nations unies garantit l'égalité souveraine des États et l'absence d'ingérence de l'Organisation dans les affaires relevant de la compétence nationale des États.

S'agissant des engagements auxquels la France a souscrit dans le cadre de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) et de l'UE (Union européenne), leur champ d'application géographique ne se recoupe pas avec le présent accord. En tout état de cause, les stipulations de cet accord sont compatibles avec le traité de l'Atlantique Nord (TAN) du 4 avril 1949<sup>14</sup>. Celui-ci précise en effet qu'un État Partie peut conclure des accords avec des États tiers, pour autant que ces accords ne soient pas en contradiction avec ce traité (article 8) : en l'espèce, aucune disposition du présent traité ne contrevient aux dispositions du TAN. Le traité sur l'Union européenne (point 2 de l'article 42)<sup>15</sup> renvoie aux engagements souscrits par les États membres dans le cadre de l'OTAN et précise que la politique de l'Union dans ce domaine « *n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres* ».

---

<sup>13</sup> Charte des Nations unies et Décret n° 46-35 du 4 janvier 1946 portant publication de la Charte des Nations Unies. L'Indonésie est partie à la Charte des Nations unies depuis le 28 septembre 1950. Elle s'en est momentanément retirée entre le 20 janvier 1965 et le 28 septembre 1966.

<sup>14</sup> Traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949 et Décret n° 49-1271 du 4 septembre 1949 portant publication du traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949.

<sup>15</sup> 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.

- Articulation avec le droit de l'Union européenne

Cet accord n'affecte pas la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres. Il ne porte pas sur un domaine relevant de la compétence exclusive ou partagée de l'Union européenne, et ne relève, de ce fait, ni du champ d'application du règlement 2016/679 (RGPD)<sup>16</sup>, ni de celui de la directive 2016/680 (directive police-justice)<sup>17</sup>. Par ailleurs, et en tout état de cause, l'accord ne prévoit pas la transmission de données à caractère personnel au sens de ces textes de droit dérivé.

- Articulation avec le droit interne

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

## **B. Conséquences financières**

Cet accord ne prévoit pas de disposition emportant des conséquences financières directes : en effet, il n'engage pas de charge financière supplémentaire pour l'État Français.

L'article 6 prévoit que, sauf accord contraire entre les Parties, chaque Partie prend en charge les frais respectifs qu'elle a engagés dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord, conformément à ses dotations budgétaires.

En l'absence de clause relative au statut des forces, lequel pourrait donner lieu à accord bilatéral ultérieur (article 7), aucune stipulation n'octroie de facilité douanière ou fiscale.

## **V. État des signatures et ratifications**

L'accord a été signé le 28 juin 2021 par Madame Florence Parly, ministre des armées, et son homologue indonésien, Monsieur Prabowo Subianto, à l'occasion de la visite de ce dernier à Paris. La procédure interne indonésienne nécessaire à l'entrée en vigueur de l'accord est en cours.

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.