

# RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères  
et du développement international

## PROJET DE LOI

autorisant l'accèsion de la France au protocole sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord

NOR : MAEJ1524523L/Bleue-1

-----

## ÉTUDE D'IMPACT

### I. - Situation de référence et objectifs du Protocole

Le Protocole sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créé en vertu du Traité de l'Atlantique Nord, signé à Paris le 28 août 1952 (ci-après « Protocole de Paris »), définit le cadre juridique du stationnement des quartiers généraux de l'OTAN et de leurs personnels au sein des pays de l'Alliance. Il complète la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces signée le 19 juin 1951 (dite « SOFA OTAN »)<sup>1</sup>, et ratifiée par la France le 29 septembre 1952.

Lorsqu'elle a décidé de quitter la structure de commandement intégrée de l'OTAN en 1966, la France a choisi de dénoncer le Protocole de Paris qu'elle avait ratifié le 20 janvier 1955<sup>2</sup>. Cette dénonciation a été notifiée au Département d'État américain, dépositaire du Protocole, le 30 mars 1966, avec prise d'effet le 31 mars 1967. Le Quartier général suprême des forces alliées en Europe (SHAPE) a été transféré de la France vers la Belgique en 1967.

Il n'a pas été décidé d'adhérer de nouveau au Protocole de Paris lors de la décision de réintégration de la structure de commandement de l'OTAN (*NATO Command Structure* ou NCS) prise en 2009.

Les quartiers généraux et autres organismes liés à l'OTAN aujourd'hui, situés sur le territoire français, seraient en cas de nouvelle adhésion de la France au Protocole de Paris, susceptibles de bénéficier du statut prévu par cet accord. Le Protocole de Paris a vocation à s'appliquer aux quartiers généraux définis à son article 1<sup>er</sup>, c'est-à-dire les « quartiers généraux suprêmes » d'une part, et les « quartiers généraux interalliés » mentionnés au paragraphe c) de l'article 1<sup>er</sup> d'autre part (ce terme inclut tout quartier général militaire international créé en vertu du Traité de l'Atlantique Nord et directement subordonné à un quartier général suprême).

---

<sup>1</sup> [http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_17265.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17265.htm)

<sup>2</sup> Décret n° 55-268 du 3 février 1955 : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000303430&categorieLien=id>

Par ailleurs, l'article 14 du Protocole de Paris prévoit que le Conseil de l'Atlantique Nord (institué en vertu de l'article 9 du Traité de l'Atlantique Nord) peut décider d'appliquer à tout « quartier général militaire international » ou à toute « organisation militaire internationale » n'entrant pas dans les définitions de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole de Paris mais institués en vertu du Traité de l'Atlantique Nord, tout ou partie des stipulations du Protocole.

A l'heure actuelle, aucun quartier général suprême ni aucun « quartier général militaire international » directement subordonné à un quartier général suprême n'existe sur le territoire français. Toutefois, plusieurs quartiers généraux ou organismes militaires (voir point II) pourraient se voir accorder le bénéfice des stipulations du Protocole de Paris en vertu de son article 14. Une telle décision constitue une décision dite « d'activation » par le Conseil de l'Atlantique Nord, prise sur recommandation du Comité militaire.

Dans cette hypothèse et dans un objectif de clarification juridique, la France souhaite donc aujourd'hui adhérer à nouveau au Protocole de Paris.

Après avoir recueilli l'avis des différentes administrations concernées, le Gouvernement a alors saisi - conformément à la procédure prévue par l'article XVIII du SOFA OTAN auquel renvoie l'article 16 du Protocole de Paris - le Conseil de l'Atlantique Nord d'une demande d'accession (selon les termes de l'article XVIII du SOFA OTAN), qu'il a approuvée à l'unanimité le 21 janvier 2015<sup>3</sup>.

## II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre du Protocole

- *Conséquences économiques et financières*

Si l'accession de la France au Protocole de Paris n'entraînera pas de changement quant au mode de financement des quartiers généraux (leur budget continuera d'être abondé par des financements multinationaux, selon les règles qui leur sont propres), l'attractivité du territoire français pour le personnel de l'OTAN sera renforcée.

Plusieurs quartiers généraux ou organisations militaires internationales situés en France pourraient être concernés par l'application du Protocole de Paris.

Le Quartier général du corps de réaction rapide (CRR-FR) de Lille est certifié par l'OTAN. Le statut du QG du corps de réaction rapide de Lille est actuellement fixé par un arrangement technique conclu en 2006<sup>4</sup> entre les ministres de la Défense de 12 États membres de l'OTAN, le ministre de la Défense français et le grand quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE), qui précise notamment les conditions de son fonctionnement et renvoie au SOFA OTAN s'agissant du statut juridique du personnel étranger affecté au sein de ce quartier général. Ce dernier ne relève pas à ce stade des stipulations de l'article 1 c) du Protocole de Paris. Son placement sous le commandement opérationnel (OPCOM) du Commandement suprême des Forces alliées en Europe demeure subordonné à l'approbation du plan d'opération par le Conseil de l'Atlantique Nord. Ce quartier général pourrait néanmoins bénéficier d'une décision « d'activation » du Conseil de l'Atlantique Nord en vertu de l'article 14 du Protocole, ce qui lui permettrait de se voir appliquer les stipulations du Protocole de Paris. Le Quartier général du corps de réaction rapide (CRR-FR) de Lille regroupe 425 personnels dont une soixantaine de militaires étrangers provenant de différents États membres de l'Alliance.

<sup>3</sup> Echange de lettres en pièces jointes

<sup>4</sup> Arrangement technique joint en annexe.

Le Quartier général du corps de réaction rapide européen (CRR-E, « Eurocorps ») de Strasbourg, également certifié OTAN, ne relève pas non plus à ce stade des stipulations de l'article 1 c) du Protocole de Paris mais pourrait en théorie également bénéficier d'une décision « d'activation » du Conseil de l'Atlantique Nord en vertu de l'article 14 du Protocole. A noter cependant que ce quartier général du corps européen situé à Strasbourg est d'ores et déjà régi par le Traité relatif au corps européen et au statut de son Quartier général, conclu entre la République française, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, le Royaume d'Espagne et le Grand-Duché de Luxembourg, signé à Bruxelles le 22 novembre 2004 (dit Traité de Strasbourg)<sup>5</sup>. Le Quartier général du corps de réaction rapide européen (CRR-E) de Strasbourg compte à ce jour 1 100 personnels issus de différentes nations européennes.

Par ailleurs, le quartier général de l'état-major de force aéromaritime française de réaction rapide, situé à Toulon (COMFRMARFOR) fait partie des structures qualifiées pour opérer au sein de la force de réaction rapide de l'OTAN. Ce quartier général pourrait également bénéficier d'une décision « d'activation » du Conseil de l'Atlantique Nord en vertu de l'article 14 du Protocole, ce qui lui permettrait de se voir appliquer les stipulations du Protocole de Paris. Il regroupe 115 personnels dont 15 étrangers de 8 nations différentes.

Enfin, « centre d'excellence » français, le Centre d'analyse et de simulation pour la préparation aux opérations aériennes (CASPOA) de Lyon ne constitue pas un « quartier général suprême ou quartier général militaire international créé en vertu du Traité de l'Atlantique Nord et directement subordonné à un quartier général suprême » (cf. article 1 c) du présent Protocole). Il bénéficie d'une accréditation OTAN afin d'apporter un soutien en matière d'entraînement, de formation et de développement doctrinal aux activités de l'OTAN. Ce centre d'excellence pourrait néanmoins, dès lors qu'il répondrait aux conditions fixées par le Conseil de l'Atlantique Nord, faire l'objet d'une « activation » au titre de l'article 14 du Protocole de Paris. Il compte actuellement 40 personnels dont trois étrangers en provenance d'Italie, des États-Unis et d'Allemagne.

En favorisant l'accès de ces entités à davantage de personnel, notamment étranger, l'accession de la France au Protocole de Paris contribuera à promouvoir des activités économiques sur le territoire national, avec un effet d'entraînement positif sur la base industrielle de défense française.

- *Conséquences fiscales et douanières*

Le Protocole de Paris prévoit que les quartiers généraux peuvent être exonérés, sur le territoire des États Parties, des droits et taxes afférents aux dépenses qu'ils supportent dans l'intérêt de la défense commune et pour leur avantage officiel et exclusif (article 8, paragraphe 1).

Cette exonération est classique s'agissant d'une organisation internationale. Elle trouve son pendant, en ce qui concerne l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, à l'article X de la Convention sur le statut de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, des représentants nationaux et du personnel international, signée à Ottawa, le 20 septembre 1951<sup>6</sup> (ci-après « Convention d'Ottawa »), à laquelle la France est partie.

---

<sup>5</sup> Décret de publication n° 2009-232 du 25 février 2009 : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020314893>

<sup>6</sup> [http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_17248.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17248.htm)

Concernant les **dispositions fiscales individuelles**, le Protocole de Paris distingue deux régimes.

- ✓ Les personnels visés à l'article 7, paragraphe 1, « répondant aux définitions données dans les paragraphes 1 (a) et (b) (i) de l'article 3 », (c'est-à-dire les membres des forces ou de l'élément civil d'un État partie au Traité de l'Atlantique Nord affectés par leur État d'envoi auprès d'un quartier général) sont exonérés d'impôt dans l'État d'accueil au titre des traitements et émoluments perçus payés par la force armée à laquelle ils appartiennent ou par laquelle ils sont employés mais restent imposables par le pays dont ils ont la nationalité.
- ✓ Les personnels visés à l'article 7, paragraphe 2 sont ceux directement employés par un quartier général interallié et rémunérés sur le budget de l'OTAN. Etant soumis à l'impôt interne prévu par l'organisation, ils sont exempts d'impôt sur les traitements et émoluments versés en cette qualité par le quartier général, dans tous les États parties au Protocole. Toutefois, ce texte autorise la conclusion d'un accord entre un État partie et un quartier général permettant à ladite partie de recruter et d'affecter au quartier général ses propres ressortissants. Dans ce cadre, l'accord bilatéral pourra prévoir que ces ressortissants sont imposés par l'État partie en question qui les rémunère. Ces dispositions trouvent leur pendant dans celles de l'article XIX de la Convention d'Ottawa.

**En matière douanière**, les quartiers généraux et leur personnel bénéficient des franchises prévues par l'article XI du SOFA OTAN, pour l'importation des équipements, approvisionnements, matériels et autres marchandises destinés à l'usage officiel et exclusif des forces. A l'occasion de leur première installation, les personnels (à l'exception des nationaux de l'État de séjour) bénéficient également de franchises pour l'importation de leurs biens personnels, notamment de leur véhicule à moteur privé.

- *Conséquences juridiques :*

- ✓ *articulation du texte avec les accords ou conventions internationales existantes*

Le Protocole de Paris définit le cadre juridique du stationnement des quartiers généraux de l'OTAN et de leurs personnels au sein des pays de l'Alliance. Il complète le SOFA OTAN (ratifié par la France le 29 septembre 1952) qui régit les échanges de personnels entre Alliés et constitue la référence dans ce domaine, mais ne traite pas de la présence de forces proprement dite. L'objet du Protocole de Paris est d'assurer un statut aux quartiers généraux militaires interalliés créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord, une couverture juridique aux personnels militaires et civils stationnés ainsi qu'à leurs personnes à charges, et précise les garanties et privilèges dont ils bénéficieront (exonérations, protection juridictionnelle, règlement des dommages, ...).

Pour mémoire, la Convention d'Ottawa, à laquelle la France est également partie, ne s'applique pas aux quartiers généraux créés en application du Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949 (article 2 de la Convention d'Ottawa).

L'article 4 du Protocole stipule que les droits et obligations que le SOFA OTAN confère ou impose à un État d'origine ou à ses autorités au sujet de ses forces, de ses éléments civils ou de leurs personnes à charge, seront, en ce qui concerne les quartiers généraux interalliés, leur personnel et les personnes à charge de ce personnel auxquels s'applique le SOFA OTAN en vertu de l'article 2 du Protocole, conférés ou dévolus au quartier général suprême concerné et aux autorités qui en relèvent, sous certaines réserves ou adaptations.

Ainsi, le Protocole de Paris a pour conséquence d'aligner, avec les adaptations nécessaires, le statut juridique des quartiers généraux de l'OTAN et de leurs personnels avec celui de l'État d'origine et de ses forces lorsque celles-ci séjournent en France sur le statut prévu par les stipulations du SOFA OTAN.

L'accession au Protocole de Paris aura en particulier les conséquences juridiques suivantes.

Les stipulations du SOFA OTAN relatives à l'entrée et à la sortie des membres des forces sont applicables au personnel des quartiers généraux. Les privilèges de juridiction applicables aux membres de la force, à l'élément civil et aux personnes à charge par l'article VII du SOFA OTAN sont également applicables aux personnels des quartiers généraux, sous réserve des adaptations mentionnées à l'article 4 du Protocole.

Cette harmonisation est de nature à faciliter l'affectation de personnels originaires de pays membres de l'OTAN au sein des quartiers généraux situés sur le territoire français.

L'article 6 du Protocole de Paris précise les conditions d'application, dans le contexte des quartiers généraux interalliés, de l'article VIII du SOFA OTAN relatif au règlement des dommages occasionnés ou subis sur le territoire de l'État de séjour. Ainsi, des clauses spécifiques permettront de régler d'éventuels litiges entre la France et un quartier général situé sur le territoire français ayant trait à l'indemnisation de dommages impliquant un quartier général interallié ou son personnel.

Les personnels des quartiers généraux bénéficieront (article 7 du Protocole) d'exonérations fiscales individuelles similaires à celles prévues pour les membres d'une force ou d'un élément civil par l'article X du SOFA OTAN, ce qui permettra d'unifier les règles applicables aux membres des forces en séjour sur le territoire français.

Les quartiers généraux se verront en outre appliquer des privilèges fiscaux et douaniers similaires à ceux dont bénéficient les forces en séjour aux termes du SOFA OTAN (cf. ci-dessus « conséquences fiscales et douanières »).

Le Protocole de Paris confère enfin aux quartiers généraux suprêmes la capacité juridique (articles 10 & 11). Celle-ci leur permet notamment de contracter, d'acquérir et d'aliéner ainsi que d'ester en justice.

Au titre des conséquences juridiques futures, il convient de relever que le Protocole de Paris prévoit la possibilité de conclure des accords particuliers entre une Partie au Protocole et les quartiers généraux établis sur son territoire. Ainsi, l'article 7, paragraphe 2, autorise une Partie à conclure avec le quartier général intéressé des « arrangements » permettant à ladite partie de recruter et d'affecter au quartier général ses propres ressortissants devant faire partie du personnel du quartier général, ledit arrangement pouvant notamment prévoir que les traitements de ces personnes pourront faire l'objet d'une imposition de la part de la Partie en question. D'autre part, l'article 8, paragraphe 1, du Protocole prévoit que : « En vue de faciliter l'établissement, la construction, l'entretien et le fonctionnement des quartiers généraux interalliés, ces quartiers généraux sont exonérés, dans toute la mesure du possible, des droits et taxes afférents aux dépenses supportées par eux dans l'intérêt de la défense commune et pour leur avantage officiel et exclusif, **et chaque partie au présent protocole procédera à des négociations avec les quartiers généraux établis sur son territoire en vue de conclure un accord à cet effet.** ».

Enfin, l'article XVI du Protocole prévoit que : « Le présent Protocole pourra être complété par des accords bilatéraux entre l'État de séjour et un quartier général suprême (...) »<sup>7</sup>.

✓ Articulation avec le droit européen

Les dispositions prévues à l'article 8 du Protocole (exonération, sur le territoire des États Parties, des droits et taxes afférents aux dépenses que les quartiers généraux supportent dans l'intérêt de la défense commune et pour leur avantage officiel et exclusif) sont compatibles avec l'article 151, paragraphe 1, b) de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée<sup>8</sup> puisque les quartiers généraux de l'OTAN tels que définis par le Protocole de Paris peuvent être considérés comme des « organismes internationaux » au sens de ces dispositions.

✓ Articulation avec le droit interne

Ce Protocole ne nécessitera pas de modification de notre droit interne ou l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

• *Conséquences administratives*

L'accession de la France au Protocole de Paris et l'application, en vertu de l'article 14, des dispositions du Protocole aux QG situés sur le territoire français entraînera une simplification et une harmonisation des règles et procédures administratives liées à l'accueil de personnel de l'Otan.

Aucune autre conséquence, environnementale ou sociale notable, n'est attendue de la mise en œuvre du présent Protocole. Ce dernier n'aura par ailleurs aucun impact sur l'égalité entre les hommes et les femmes.

### III – Historique des négociations

Les négociations en vue d'une accession de la France au Protocole de Paris ont débuté en septembre 2014, en marge du Sommet de l'Otan à Newport (Pays de Galles).

Dans la mesure où la France était Partie au Protocole jusqu'en 1967, et avait réintégré la structure de commandement de l'Otan en 2009, les négociations se sont déroulées sans difficulté.

Le 21 janvier 2015, le Conseil de l'Atlantique Nord a approuvé à l'unanimité la demande d'accession de la France.

### IV – État des signatures et ratifications

Tous les États membres de l'OTAN, à l'exception du Canada, ont signé et ratifié le Protocole de Paris. Le Canada a signé le Protocole de Paris le 28 août 1952 mais ne l'a pas ratifié.

<sup>7</sup> Il convient de relever à cet égard qu'aucun quartier général suprême ne se trouve sur le territoire français et que l'accord entre le Gouvernement de la République française et le commandant suprême allié en Europe au sujet des conditions particulières d'installation et de fonctionnement en territoire français métropolitain du quartier général suprême des forces alliées en Europe et des quartiers généraux qui lui sont subordonnés, signé à Paris le 5 novembre 1953 (décret n° 56-1110 du 8 novembre 1956) n'est plus en vigueur. Il prévoyait en effet qu'il resterait en vigueur « tant que SHAPE ou ses quartiers généraux subordonnés auront leur siège en France », ce qui n'est plus le cas depuis 1967.

<sup>8</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:347:0001:0118:fr:PDF>

**V – Déclarations ou réserves**

Le Gouvernement français souhaite accéder au Protocole de Paris sans formuler de réserve ou de déclaration. Lors de la ratification intervenue en 1955, aucune réserve ou déclaration n'avait été formulée. De même, la ratification (en 1952) de la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces (dite SOFA OTAN) n'avait fait l'objet d'aucune réserve ou déclaration.