

N° 116

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 décembre 2004

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord entre les États membres de l'Union européenne relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, y compris lors d'exercices, et du personnel militaire et civil des États membres mis à la disposition de l'Union européenne pour agir dans ce cadre (SOFA UE),

Par M. Jean-Pierre PLANCADE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert Del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Francis Giraud, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Lafoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1781, 1933 et T.A. 354

Sénat : 81 (2004-2005)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ACCORD	4
A. UN CHAMP D'APPLICATION INSTITUTIONNEL ET OPÉRATIONNEL.....	4
B. LES PERSONNELS VISÉS PAR L'ACCORD.....	5
C. UNE APPLICATION LIMITÉE AU TERRITOIRE DE L'UNION	5
D. UNE APPLICATION SUBSIDIAIRE POUR LES OPÉRATIONS CONDUITES AVEC LES MOYENS DE L'OTAN	6
II. DES PRINCIPES CLASSIQUES	7
A. LE RÉGIME DES IMMUNITÉS DES PERSONNELS DÉTACHÉS AUPRÈS DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE	7
B. LES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX QUARTIERS GÉNÉRAUX ET AUX FORCES	8
C. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE JURIDICTIONS.....	9
D. LA RÉPARATION DES DOMMAGES	9
CONCLUSION	11
PROJET DE LOI	12
EXAMEN EN COMMISSION	13

Les missions dévolues à la politique européenne de défense sont orientées vers des opérations à l'extérieur du territoire de l'Union, qui vont, dans le cadre des missions de Petersberg de l'action humanitaire au rétablissement de la paix.

Ces missions ont connu une première réalisation concrète avec les seuls moyens de l'Union européenne entre juin et septembre 2003, dans le cadre de l'opération Artémis au Congo. La France a joué le rôle de nation cadre pour cette opération menée à la demande du secrétaire général des Nations unies, sur la base de la résolution 1484 du conseil de sécurité. Elle a accueilli à ce titre le quartier général de l'opération qui comprenait des représentants des 17 Etats participant à l'opération.

L'opération Artémis a mis au jour le besoin de mettre en place un quartier général européen permanent pour accueillir les structures de commandement des opérations de l'Union européenne. Elle a également soulevé la question du statut des personnels des Etats membres accueillis sur le territoire d'un autre Etat membre dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions mais aussi lors des exercices.

C'est à cette difficulté que vise à répondre le présent projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre les Etats membres de l'Union européenne relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, y compris lors d'exercices, et du personnel militaire et civil des Etats membres mis à la disposition de l'Union européenne pour agir dans ce cadre.

Cet accord est appelé « SOFA UE », par référence au « *Status Of Forces Agreement* » ou SOFA de l'OTAN, adopté le 19 juin 1951, dont le présent accord s'inspire largement.

I. LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ACCORD

A. UN CHAMP D'APPLICATION INSTITUTIONNEL ET OPÉRATIONNEL

L'accord cadre est divisé en quatre parties. La première est relative aux dispositions communes à l'ensemble des personnels visés par l'accord, la deuxième vise les personnels détachés auprès des institutions de l'Union européenne, la troisième partie vise les quartiers généraux et les forces ainsi que les personnels militaires et civils travaillant pour eux. La dernière partie est relative aux dispositions finales.

Il ne concerne donc pas seulement les opérations de l'Union mais règle des questions relatives aux institutions permanentes de la politique étrangère et de sécurité commune, le comité militaire de l'Union européenne, composé des chefs d'état major des Armées, représentés par leurs délégués militaires et l'état major de l'Union européenne, composé de 150 personnes et chargé de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations et de la planification stratégique pour les missions de Petersberg.

Les personnels militaires détachés par l'Union européenne ne sont en effet couverts par aucun texte, à l'exception de la décision du Conseil du 16 juin 2003, relative aux experts et militaires nationaux détachés auprès du Secrétariat général du Conseil qui ne règle pas la question des privilèges et immunités.

Le régime fixé par l'Accord est identique à celui accordé aux fonctionnaires et autres agents des communautés européennes par le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes du 8 avril 1965, à l'exception des privilèges accordés en matière fiscale et douanière.

L'Accord s'applique également aux personnels travaillant aux activités liées à l'accomplissement de missions de Petersberg, définies comme suit par l'article 17, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne : « *les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix* ».

B. LES PERSONNELS VISÉS PAR L'ACCORD

L'article 1^{er} de l'Accord définit les personnels concernés.

Il entend par personnels militaires :

- le personnel militaire détaché par les Etats membres auprès du Secrétariat général du Conseil en vue de constituer l'état-major de l'Union européenne ;

- le personnel militaire autre que celui issu des institutions de l'Union européenne, auquel l'état major peut faire appel dans les Etats membres en vue d'assurer un renfort temporaire demandé par le Comité militaire de l'Union européenne pour des activités s'inscrivant dans le cadre des missions de Petersberg ;

- le personnel militaire des Etats membres détaché auprès des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne.

Le personnel civil est entendu comme « *le personnel civil détaché par les Etats membres auprès des institutions de l'Union européenne aux fins d'activités* » s'inscrivant dans le cadre des missions de Petersberg *ou le personnel civil, à l'exception du personnel recruté localement, travaillant pour les quartiers généraux ou les forces ou mis à disposition de l'Union européenne par les Etats membres pour les mêmes activités* ».

L'accord s'applique également aux « personnes à charge », entendues comme toute personne définie ou admise comme membre de la famille, ou personne « principalement à charge » du personnel concerné.

C. UNE APPLICATION LIMITÉE AU TERRITOIRE DE L'UNION

L'Accord cadre sur le statut des forces concerne les personnels militaires ou civils des Etats membres, stationnés, en déploiement ou en transit **sur le territoire d'un autre Etat membre** dans le cadre d'un ordre de mission collectif ou individuel ou d'une décision de détachement auprès des institutions de l'Union européenne.

L'Accord ne concerne que le territoire métropolitain mais la France devrait notifier au secrétaire général du Conseil, dépositaire de l'Accord, son application aux collectivités d'outre mer, à la Nouvelle Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises, conformément aux possibilités ouvertes par les dispositions finales de l'Accord.

Le préambule de l'Accord prévoit que des accords spécifiques devront être conclus avec les pays tiers concernés dans le cas d'exercices ou d'opérations se déroulant hors du territoire des Etats membres, à l'exemple de l'Accord négocié avec la Macédoine, dans le cadre de l'opération Concordia ou avec l'Ouganda, pays qui accueillait la base logistique de l'opération Artémis au Congo.

Les Etats membres ont engagé un processus de négociation pour parvenir à la définition d'un accord type destiné à être signé avec les Etats tiers concernés par les opérations militaires ou de police de l'union européenne.

D. UNE APPLICATION SUBSIDIAIRE POUR LES OPÉRATIONS CONDUITES AVEC LES MOYENS DE L'OTAN

L'article 19 de l'Accord précise que ses dispositions ne sont applicables aux personnels concernés que lorsque leur statut « *n'est pas régi par un autre accord* ».

Lorsqu'un autre accord existe, un arrangement spécifique peut être conclu entre l'Union européenne, les Etats ou les organisations concernées afin de déterminer l'application éventuelle du SOFA UE. Dans l'hypothèse où l'ensemble des états d'envoi concernés par la mission ou l'exercice seraient membres de l'OTAN ou du Partenariat pour la paix, les dispositions du SOFA -OTAN de 1951 ou du SOFA -PPP trouveraient à s'appliquer en l'absence d'accord spécifique.

II. DES PRINCIPES CLASSIQUES

L'accord cadre de l'Union européenne sur le statut des forces est comparable dans ses grandes lignes et ses principes aux autres accords du même type.

Il y déroge sur les points qui tiennent au caractère intégré de l'Union européenne, notamment en matière d'entrée, de séjour et de circulation sur le territoire de l'Union. La libre circulation des personnes dans l'Union est étendue aux personnels visés par l'Accord à la seule condition de disposer d'un ordre de mission individuel ou collectif ou d'une décision de détachement auprès des institutions de l'Union européenne.

L'article 3 de l'Accord pose le principe général du respect des lois de l'Etat de séjour, tandis que les articles 4 à 6 prévoient un certain nombre de facilités pour l'ensemble des personnels concernés par l'Accord : la reconnaissance des permis de conduire délivrés par les autorités militaires de l'Etat d'origine sur le territoire de l'Etat de séjour, l'accès aux soins médicaux et dentaires dispensés par les personnels des autres Etats membres, le port de l'uniforme selon les règles de l'Etat d'origine et l'identification par une marque distincte de la nationalité des véhicules.

A. LE RÉGIME DES IMMUNITÉS DES PERSONNELS DÉTACHÉS AUPRÈS DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

La deuxième partie de l'Accord prévoit que les personnels détachés auprès des institutions de l'Union peuvent détenir et porter des armes lorsqu'ils travaillent pour des quartiers généraux ou de forces dans le cadre de la préparation ou de l'exécution de missions de Petersberg, dans les conditions fixées par la troisième partie.

Cette précision apportée, la deuxième partie est consacrée au régime des immunités du personnel militaire ou civil détaché auprès des institutions de l'Union européenne. Ainsi qu'évoqué précédemment, ceux ci ne sont pas couverts par le protocole sur les privilèges et immunités des communautés européennes de 1965, ils continuent à être employés par leur Etat d'origine.

Le personnel visé par la deuxième partie jouit de l'immunité de toute juridiction pour les paroles prononcées ou écrites et pour les actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions ; il continue à bénéficier de cette immunité après la fin de son détachement.

L'article 8 précise que cette immunité est accordée dans l'intérêt de l'Union européenne et non dans l'intérêt du personnel concerné ; elle peut donc être levée par l'autorité compétente de l'Etat d'origine et par les institutions de l'Union européenne concernées. Les institutions de l'Union doivent « faciliter la bonne administration de la justice » et l'accord prévoit des consultations avec les Etats membres en cas d'abus d'une immunité. En dernier ressort, les modalités de règlement des différends sont arrêtées par l'institution compétente de l'Union européenne, le Conseil statuant à l'unanimité.

B. LES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX QUARTIERS GÉNÉRAUX ET AUX FORCES

La troisième partie de l'Accord règle les questions relatives au séjour des personnels travaillant pour les quartiers généraux et les forces.

L'article 11 prévoit que l'Etat de séjour assume seul la responsabilité de la mise à disposition des immeubles et terrains ainsi que des équipements et services nécessaires. Des arrangements spécifiques peuvent être conclus pour régler les questions liées aux droits et obligations naissant de l'occupation ou de l'utilisation des équipements ainsi mis à disposition, à défaut, la législation de l'Etat de séjour s'applique.

L'article 12 est relatif au droit de police. Son exercice doit faire l'objet d'un accord avec l'Etat de séjour. Dans les camps, établissements, quartiers généraux ou autres installations occupés exclusivement par les personnels militaires ou civils, la police de ces unités peut prendre toute mesure utile pour le maintien de l'ordre et la sécurité. A l'extérieur de ces enceintes, elle n'intervient que pour l'ordre et la discipline des unités.

La détention et le port d'armes de service doivent faire l'objet d'un arrangement spécifique avec l'Etat de séjour, qui pourra prendre la forme d'un échange de lettres.

L'article 15 prévoit l'inviolabilité des archives d'un quartier général.

L'article 16 est relatif aux questions fiscales. Les personnels employés par les quartiers généraux ne bénéficient pas de l'immunité fiscale mais l'Accord évite la double imposition des revenus qui ne sont imposés que dans l'état d'origine, la période de présence sur le territoire de l'Etat de séjour n'étant pas considérée comme une résidence. Les personnels restent assujettis aux autres impôts prévus par la législation de l'Etat de séjour ainsi qu'aux droits de douane et tous autres droits et taxes.

C. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE JURIDICTIONS

L'article 17 de l'Accord organise la répartition des compétences entre les juridictions de l'Etat du séjour et de l'Etat d'origine.

Il réaffirme la compétence de l'Etat d'origine en matière pénale et disciplinaire à l'égard de ses personnels et celle de l'Etat de séjour en ce qui concerne les infractions commises sur son territoire et punies par sa législation.

L'Etat d'origine a compétence exclusive pour les infractions qui ne tombent pas sous le coup de la législation de l'Etat de séjour mais qui sont punies par sa législation. De façon symétrique, l'Etat de séjour a compétence exclusive pour les infractions punies par sa législation qui ne tombent pas sous le coup de la législation de l'Etat d'origine.

Dans les cas de juridiction concurrente, les autorités compétentes de l'état d'origine exercent par priorité leur juridiction pour les infractions portant atteinte uniquement à la sûreté ou à la propriété de cet Etat ou les infractions portant atteinte uniquement à la personne ou à la propriété d'un membre du personnel militaire ou civil de cet Etat ou d'une personne à charge ou pour les infractions résultant de tout acte ou négligence commis dans l'exercice des fonctions.

D. LA RÉPARATION DES DOMMAGES

L'article 18 énonce un principe général de renonciation à indemnités des Etats membres pour tout dommage causé aux biens de l'Etat utilisés dans le cadre des missions de Petersberg ainsi que pour le sauvetage maritime, si le dommage est causé dans l'exercice des fonctions.

Lorsque des dommages surviennent à l'égard d'autres biens d'un Etat membre, la détermination de la responsabilité et le montant du dommage sont fixés par négociation entre Etats. Si le montant du dommage est inférieur à un montant fixé par décision du Conseil statuant à l'unanimité, chaque Etat membre renonce à demander une indemnité¹.

¹ *D'après les informations fournies à votre rapporteur, ce montant n'est pas encore déterminé. Néanmoins, ce type de seuil existe dans le cadre de l'accord entre les Etats membres de l'Union européenne concernant les demandes d'indemnités présentées par un Etat membre à l'encontre d'un autre Etat membre en cas de dommages causés aux biens lui appartenant, qu'il utilise ou qu'il exploite, ou de blessure ou de décès d'un membre du personnel militaire ou civil de ses services dans le cadre d'une coopération de gestion de crises menée par l'Union européenne signé le 28 avril 2004. En effet, suite à une décision du Conseil à l'unanimité, les Etats membres ont renoncé, dans le cadre de cet accord, aux demandes de dommages et intérêts s'élevant à moins de 10 000 euros.*

Chaque Etat membre renonce à demander une indemnité à un autre Etat membre dans le cas où un membre du personnel militaire ou civil a subi des blessures ou est mort dans l'exercice de ses fonctions.

Lorsque des dommages ont été causés à un tiers autre que l'un des Etats membres, l'Etat de séjour instruit la demande d'indemnités conformément à ses lois et règlements, il statue et procède au paiement des indemnités qui sont ensuite réparties entre les Etats membres, selon les règles définies par l'Accord.

Selon les termes de l'Accord, « aucune voie d'exécution ne peut être pratiquée sur un membre du personnel militaire ou civil lorsqu'un jugement a été prononcé contre lui dans l'Etat de séjour s'il s'agit d'une affaire résultant de l'exercice de ses fonctions ».

Les demandes d'indemnité, fondées sur des actes dommageables qui n'ont pas été commis dans l'exercice des fonctions sont instruites par les autorités de l'Etat du séjour en vue d'une indemnisation à titre gracieux par l'Etat d'origine ; à défaut, les juridictions de l'Etat de séjour sont compétentes.

Les différends sont réglés par voie de négociation ou, à défaut par une procédure d'arbitrage.

CONCLUSION

Cet Accord-cadre, qui doit être précisé sur plusieurs points par une série d'accords bilatéraux, apporte les fondements nécessaires à la mise en place de quartiers généraux d'opérations, dans les conditions de sécurité juridique nécessaire.

Seule l'Autriche a procédé à la ratification de ce texte, au mois de septembre dernier, son entrée en vigueur étant fixée deux mois après l'achèvement des procédures de ratification dans l'ensemble des Etats membres.

Le renforcement de la base juridique des opérations de l'Union européenne est nécessaire dans la mesure où l'Union européenne entend développer ses capacités de gestion des crises et promouvoir un modèle européen dans ce domaine.

L'examen de cet Accord intervient alors que l'Union européenne a pris la succession de l'OTAN en Bosnie Herzégovine où les événements ont été très largement à l'origine de la prise de conscience, par les Etats membres, de la nécessité de développer une politique étrangère et de sécurité commune. L'opération Althéa sera la première opération de grande ampleur (7 000 hommes) menée par l'Union européenne avec l'objectif d'assurer la stabilité en Bosnie et de veiller à l'application du volet militaire des accords de Dayton. L'Union européenne a recours aux moyens de l'OTAN, notamment en matière de planification, de moyens de communication et de structures de commandement.

PROJET DE LOI

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre les Etats membres de l'Union européenne relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, y compris lors d'exercices, et du personnel militaire et civil des Etats membres mis à la disposition de l'Union européenne pour agir dans ce cadre (SOFA UE), adopté à Bruxelles le 17 novembre 2003, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 1781 (12^e législature)

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Serge Vinçon, président, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent rapport lors de sa séance du mercredi 15 décembre 2004.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, la commission a adopté le présent projet de loi.