

NOR : MAEJ1009853L

PROJET DE LOI

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

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence et objectifs de l'accord

Il a été décidé de définir un nouveau cadre juridique pour la coopération militaire entre l'Etat français et l'Etat irakien .

La relation bilatérale franco-irakienne est en pleine relance depuis deux ans, comme l'illustre le flux exceptionnel de visites au plus haut niveau en 2009 (visites croisées des chefs d'Etat et des chefs de Gouvernement des deux pays, du vice-Président et du Président du Parlement irakiens, notamment).

Ces visites ont débouché sur la conclusion d'un nombre important d'accords, qui renouvellent le cadre de la coopération avec l'Irak. A cet égard, il convient notamment de relever la signature d'un accord de coopération culturelle, scientifique et technique, le paraphe d'un accord de protection des investissements, la signature d'un accord Coface, d'un accord d'entente avec l'agence française de développement (AFD) ainsi que la préparation, déjà avancée, d'un accord de sécurité intérieure et de coopération dans le domaine de l'aviation civile.

La France a par ailleurs initié une importante coopération dans le domaine de la gouvernance (policiers, magistrats, diplomates, Conseil d'Etat, Cour suprême, fonctionnaires du Parlement, formation de 500 boursiers par an).

L'accord de coopération en matière de défense répond à la demande irakienne de reconstituer, au plus vite, une armée efficace et performante. La remise sur pied de l'armée irakienne passe par l'achat de matériels mais aussi par la formation des hommes et par l'assistance technique. Notre ambassade, qui compte, depuis l'automne, un attaché de défense s'emploie à organiser la réponse française.

L'accord définit un cadre juridique adapté à une coopération essentiellement orientée vers le domaine de l'armement et la fourniture d'équipements de défense à grande échelle, même si d'autres formes de coopération sont ouvertes.

II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

Impact économique

Si l'accord ne comporte pas, comme d'autres textes du même type, d'engagements portant sur l'acquisition de matériel par une partie auprès de l'autre, il est de nature, en fixant un cadre pérenne aux relations franco-irakiennes, à favoriser la conclusion de contrats d'achat de matériels par l'Irak. A ce jour, l'opération la plus significative a été l'acquisition par Bagdad de 24 hélicoptères EC 635 de la marque Eurocopter, pour un montant supérieur à 300 millions d'euros.

La modernisation des forces armées irakiennes est susceptible de concerner l'ensemble du spectre des matériels que l'industrie française peut proposer : aéronefs de combat, télécommunications tactiques et stratégiques, défense aérienne, navires de surface, notamment.

En tout état de cause, l'accord permet d'assurer l'interface technico-opérationnelle en prévoyant à l'article 2 que l'acquisition, la modernisation et la réparation d'armement et de matériel pourra prendre la forme d'échanges d'information, d'un soutien pour la conduite de programme d'armement, de formations et d'entraînements à l'utilisation des matériels.

Impact financier

Les coûts liés aux activités de coopération seront essentiellement à la charge de la Partie irakienne : les articles 7 et 8 prévoient la fourniture de prestations (formation, entraînement, soutien aux exportations d'armement) par la Partie française à titre onéreux ainsi que l'exonération sur le territoire irakien de toute fiscalité afférente aux matériels acquis par la Partie irakienne et aux prestations associées.

Cependant la Partie française pourra, en fonction de l'opportunité et dans le cadre de ses disponibilités budgétaires, prendre en charge certaines activités de formation et de conseil parmi lesquelles :

- la participation d'officiers généraux irakiens à la session Asie/Moyen-Orient de l'IHEDN (déjà assurée en 2009 pour un coût total de 10 969 € elle devrait être renouvelée en 2010) ;
- des actions d'enseignement du français permettant l'accès d'officiers irakiens dans nos écoles militaires ;
- des missions de conseil et d'expertise en Irak pour favoriser le positionnement de nos industriels ;
- l'éventuelle affectation d'un officier coopérant auprès des autorités militaires irakiennes (coût estimé pour un an : 160 000 €).

Par ailleurs, l'article 4 paragraphe 4 prévoit que la réunion de la commission bilatérale chargée d'organiser et coordonner la coopération franco-irakienne en matière de défense se réunit au moins une fois par an alternativement en France et en Irak. A ce titre, seuls les frais de déplacement, d'alimentation et d'hébergement du personnel, estimés à 5 000 euros par an pour la Partie française, constituent une charge financière pour cette dernière. A celle-ci s'ajoutent les coûts, tout à fait marginaux et difficilement chiffrables à ce stade, des transports qui seront supportés par la France lorsqu'elle recevra des délégations irakiennes sur le fondement de l'article 9 paragraphe 2.

L'article 10 alinéa 4 prévoit, pour les membres du personnel français, le maintien de leur domiciliation fiscale dans l'Etat d'origine et l'imposition dans cet Etat des rémunérations perçues au titre des services rendus dans le cadre du présent accord.

Impact juridique

1) Cet accord n'appelle pas de modification du droit interne. Il est conforme aux obligations internationales résultant d'accords ou de traités auxquels la France est Partie :

Ses stipulations sont pleinement compatibles avec, d'une part, les engagements de la France dans le cadre des Nations Unies et d'autre part ses engagements dans le cadre de l'OTAN et de l'UE. Le Traité de Washington du 4 avril 1949 n'exclut pas la possibilité pour un Etat Partie au traité de Washington 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.

Les stipulations de l'accord relatives à la coopération dans le domaine de l'armement sont conformes aux obligations internationales de la France. La Résolution 1546 du conseil de sécurité des nations unies du 8 juin 2004 prévoit en effet que les interdictions frappant la vente ou la fourniture d'armes et de matériel connexe à destination l'Irak ne s'appliquent pas aux armes et matériel connexe dont a besoin le Gouvernement de l'Iraq (OP 21). Cette Résolution est toujours en vigueur. Le Conseil de l'Union européenne a adopté, en application de cette Résolution, une position commune 2004/553/PESC du 19 juillet 2004 qui autorise également les exportations d'armes et de matériels connexes dont a besoin le Gouvernement de l'Irak.

2) Les stipulations de l'article 10-1 de l'accord, à caractère non-réciproque, assurent la meilleure protection possible des personnels français présents sur le territoire irakien, en prévoyant de les faire bénéficier des privilèges et immunités accordés aux membres du personnel administratif et technique des missions diplomatiques conformément à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961. Ce statut protecteur, également étendu aux personnes à charge, permet aux personnels de bénéficier :

- de l'inviolabilité de leur personne ;
- de l'immunité totale de juridiction pénale ;
- de l'immunité de juridiction civile pour les actes accomplis en service ;
- de l'immunité d'exécution, qui ne prévoit d'exception que dans trois cas limitativement énumérés (article 31, paragraphe 3, de la Convention de Vienne) : action réelle concernant un immeuble privé, action concernant une succession, action concernant une activité professionnelle ou commerciale exercée par l'agent diplomatique en dehors de ses fonctions officielles.

Le texte laisse dès lors subsister une compétence résiduelle du juge civil irakien, pour les actes « accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions »¹.

Ces stipulations permettent de garantir que la peine capitale ne pourra être ni prononcée ni exécutée à l'encontre de nos personnels et de leurs personnes à charge.

¹ Dispositions de l'alinéa 2 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961.

Le Code pénal irakien prévoit la peine de mort pour toute une série d'infractions, parmi lesquelles le meurtre avec préméditation, les crimes contre la sécurité intérieure de l'État, les attaques contre les moyens de transport entraînant la mort, les tentatives de renversement du gouvernement par la violence, et les dégradations de biens appartenant à l'État. Depuis 2003, d'autres infractions sont passibles de la peine capitale aux termes de la Loi antiterroriste de 2005 et du Statut du Haut Tribunal pénal irakien. La peine capitale ne peut être prononcée que par un tribunal pénal. Il y a lieu de préciser par ailleurs que les codes pénal et civil irakiens ne prévoient aucun châtement corporel.

Les personnels français et leurs familles bénéficiant, en vertu de la combinaison des stipulations du présent accord et de celles de la convention de Vienne, d'une immunité pénale totale, il est exclu que la peine capitale puisse être *prononcée* à leur encontre.

3) Par ailleurs, les stipulations de l'article 10-2 précisent, dans les cas de poursuites civiles de personnels et des personnes à charge devant les juridictions de la République d'Irak, les garanties procédurales fondamentales au sens de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques conclu à New-York le 16 décembre 1966, ratifié par l'Irak le 25 janvier 1971, dont ces derniers bénéficieront.

Ces garanties portent notamment sur le droit pour toute personne accusée d'une infraction pénale :

- à la présomption d'innocence ;
- à être informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle;
- à disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense et à communiquer avec le conseil de son choix ;
- à être jugée sans retard excessif ;
- à être présente au procès et à se défendre elle-même ou à avoir l'assistance d'un défenseur de son choix ;
- à interroger ou faire interroger les témoins à charge ;
- à se faire assister gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience.

L'article 11 et notamment son paragraphe 1^{er} pose le principe, classique dans les accords de ce type, de renonciation aux demandes de réparation pour les dommages entre les parties, chacune prenant à sa charge les dommages matériels ou aux biens causés par l'autre partie.

Impact administratif

L'article 4 institue une commission bilatérale chargée d'assurer l'organisation et la coordination de la coopération. Le paragraphe 4 prévoit que cette commission se réunit une fois par an, tout en ouvrant la possibilité de réunions ponctuelles si le besoin s'en fait sentir.

Le suivi permanent de la coopération est confié, côté français, à un correspondant qui sera chargé, notamment, de prévenir les difficultés qui pourraient naître à l'occasion des différentes actions de coopération.

III. - Historique des négociations

Par lettre signée le 2 juillet 2009, les deux gouvernements ont formalisé leur intention de conclure un accord visant à identifier les actions de coopération à conduire dans le domaine de la défense ainsi que les modalités de leur mise en œuvre.

Le projet d'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République d'Irak relatif à la coopération dans le domaine de la défense a été approuvé par voie de consultations interministérielles, au mois d'octobre 2009, avant d'être transmis aux autorités irakiennes.

Le projet proposé a été approuvé par la partie irakienne puis signé à Paris à l'occasion de la visite en France du Président irakien, le 16 novembre 2009.

IV. - Etat des signatures et ratifications

A ce jour, le texte n'a pas fait l'objet d'une ratification par la partie irakienne.

V. - Déclarations ou réserves

Sans objet.