RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

NOR : MAEJ1101557L/Bleue-1

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement de l'Union des Comores instituant un partenariat de défense

ÉTUDE D'IMPACT

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

La négociation du présent accord fait suite à l'annonce par le Président de la République de l'engagement d'un processus de révision des accords de défense nous liant à huit Etats africains (Togo, Cameroun, République centrafricaine -R.C.A.-, Comores, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Sénégal) dans le cadre de la rénovation de la politique de la France à l'égard de l'Afrique, telle qu'exposée devant le Parlement Sud-Africain, au Cap, le 28 février 2008.

La France et l'Union des Comores sont liées par un accord de défense, signé le 10 novembre 1978 à Paris et une convention relative aux facilités accordées à la République française par la République islamique des Comores le 4 août 1979, conclue sur le fondement de l'article 3 de l'accord de coopération en matière de défense, textes publiés par le décret n° 83-88 du 2 février 1983.

Cet accord donne une nouvelle impulsion à notre partenariat, scellé en 1978 au lendemain de l'indépendance des Comores, et à notre coopération militaire suspendue depuis 1999.

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

Impact juridique

a) L'objectif du présent accord est de moderniser le cadre juridique de l'ensemble de notre relation de défense, en regroupant dans un seul instrument les différents volets de la coopération, y compris la coopération militaire technique.

L'entrée en vigueur du présent accord aura pour effet d'abroger tous les accords antérieurs en matière de défense et de sécurité.

b) Ses stipulations 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), et d'autre part ses engagements dans le cadre de l'OTAN et de l'Union européenne (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. Le présent accord prévoit que l'UE et ses Etats-membres peuvent être invités par les Parties à s'associer aux activités prévues par l'accord.

c) Les stipulations du présent accord confèrent aux personnels civils et militaires français en mission au titre du présent accord et aux personnes à leur charge les garanties essentielles de protection de leurs droits. Ces garanties découlent des dispositions de l'article 15 de l'accord.

Conformément aux stipulations classiques des accords de défense, inspirées des clauses dites SOFA/OTAN, les autorités compétentes de l'Etat d'origine exercent par priorité leur droit de juridiction 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 de l'Etat d'origine, ou lorsqu'elle porte uniquement atteinte à la personne ou aux biens d'un autre membre du personnel de l'Etat d'origine ou lorsqu'elle porte uniquement atteinte aux biens de l'Etat d'origine. Dans les autres cas, l'Etat d'accueil exerce par priorité son droit de juridiction. L'Etat qui a le droit d'exercer par priorité sa juridiction peut y renoncer, et le notifie alors immédiatement aux autorités compétentes de l'autre Etat. Les autorités compétentes de l'Etat qui bénéficient de la priorité de juridiction examinent également avec bienveillance les demandes de renonciation à ce droit.

L'accord prévoit également un dispositif classique dans les accords de défense de présentation et de garde des personnes incriminées (article 15 § 4). Il prévoit en outre que la remise d'une personne à l'Etat qui exerce sa priorité de juridiction, dans l'hypothèse où les infractions sont punies de la peine capitale ou d'une peine contraire aux engagements internationaux de l'une ou de l'autre partie (en particulier la convention européenne de droits de l'homme) est subordonnée à l'assurance qu'aucune de ces peines ne sera ni requise ni prononcée à son encontre (article 15§10).

Parallèlement, tout membre du personnel de l'Etat d'origine ainsi que les personnes à leur charge bénéficieront des garanties relatives au droit à un procès équitable au sens de convention européenne des droits de l'homme, telles qu'elles sont traditionnellement formulées dans les accords de coopération en matière de défense : droit à être jugé dans un délai raisonnable, à être représenté selon son choix ou à être assisté dans les conditions légales en vigueur dans l'Etat d'accueil, à bénéficier si nécessaire d'un interprète compétent gracieusement fourni par l'Etat d'accueil tout au long de la procédure et du procès, à communiquer avec un représentant de l'Ambassade de l'Etat d'origine, et lorsque les règles de procédure le permettent, à la présence de ce représentant aux débats, à être informé, avant l'audience, des accusations portées contre lui, à être confronté avec les témoins à charge, à ne pas être poursuivi pour tout acte ou négligence qui ne constitue pas une infraction à la législation de l'Etat d'accueil, au moment où cet acte ou négligence a été commis.

L'article 15 § 11 dispose en outre que lorsqu'elles exercent leur priorité de juridiction en vertu de cet accord, les parties s'engagent à ce que, dans les cas où elles seraient prévues par la loi, la **peine de mort mais aussi toute autre peine assimilée à un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme** ne soient ni requises ni prononcées.

Les dispositions de l'accord permettent ainsi d'éviter que les membres du personnel français ayant commis des infractions en dehors du service, ou leurs personnes à charge ne soient exposés, devant les juridictions comoriennes, à la peine de mort ou à des traitements contraires à l'article 3 de la CEDH. Les seules peines susceptibles d'être requises ou prononcées seront, dans ces conditions, des peines d'amende et des peines d'emprisonnement.

d) Le présent accord ne s'écarte qu'à la marge du modèle d'accord de partenariat de défense avec les Etats d'Afrique sur des questions de forme, par sa structuration en cinq titres et le déplacement de quelques articles dans la recherche d'un regroupement thématique.

e) L'accord n'appelle pas de modification du droit interne.

f) Cet accord prévoit des exonérations de droits et de taxes pour l'importation de matériels et autres marchandises, sous certaines conditions (cf. article 20). Il est conforme au droit communautaire. L'article 131 a) du règlement n°1186/2009 du 16 novembre 2009 (codifiant le règlement n°918/83) établissant un régime communautaire de franchises douanières prévoit que, jusqu'à l'établissement de dispositions communautaires dans le domaine considéré, les Etats membres peuvent octroyer des franchises particulières aux forces armées stationnées sur leur territoire en application d'accords internationaux.

A noter que la France et les Comores sont liées par une Convention d'assistance administrative mutuelle sur la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières, signée le 29.04.1987 (cf. décret 88-457 du 25.04.1988 publié au JO du 29.04.1988, p 5782).

Impact en matière de sécurité et de défense

Le présent accord ne prévoit pas de clause d'assistance en cas d'exercice de la légitime défense par le principe d'un concours à l'Union des Comores en cas d'agression extérieure et encore moins de crise interne, mais de simples échanges de vues sur les menaces et les moyens d'y faire face.

Ce nouvel accord prévoit la possibilité d'une coopération dans le domaine de la sécurité maritime.

L'accord prévoit la possibilité d'associer les contingents nationaux d'autres Etats africains en concertation avec les organisations régionales africaines concernées, ainsi que l'Union européenne et ses Etats-membres aux activités initiées dans le cadre de l'accord (article 2.2 et 2.3). L'un des objectifs de notre coopération militaire en Afrique est en effet de contribuer au renforcement du système de sécurité collective sur ce continent, notamment à la réalisation de la « Force africaine en Attente » (projet initié dans le cadre de l'Union Africaine).

Impact en matière de coopération militaire

Cet accord donnera une nouvelle impulsion à notre coopération militaire, suspendue en mai 1999 à la suite du coup d'Etat du chef d'état major de l'armée comorienne. Il permettra de reprendre une coopération en matière de défense de façon progressive, avec, en préalable, une mission d'audit sur place.

Impact fiscal et financier

L'article 14 du présent accord prévoit le maintien de la domiciliation fiscale des personnels dans l'Etat d'origine. L'accord prévoit en outre des exonérations de droits et de taxes pour l'importation de matériels et autres marchandises à l'exécution des activités prévues à l'article 4 du présent accord (article 20). Ces stipulations, si elles ont un caractère réciproque, bénéficieront essentiellement aux personnels français et sont sans incidence sur le budget de l'Etat.

III. - Historique des négociations de l'accord.

Le premier projet d'accord a été transmis à la partie comorienne en juin 2009. Le texte a fait ensuite l'objet de négociations conduites par notre Ambassade à Moroni et en France avec l'Ambassadeur de l'Union des Comores, notamment au mois de juin 2010.

IV. - Etat de la ratification de l'accord.

La procédure de ratification de l'accord n'a pas été engagée du côté comorien.