

Ministère de l'Europe
et des affaires étrangères

Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement de l'Etat indépendant de Papouasie-Nouvelle-Guinée relatif
à la coopération en matière de défense et au statut des forces

NOR : EAEJ2333583L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. Situation de référence

Notre relation de défense avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée est conduite par les Forces armées en Nouvelle-Calédonie (FANC)¹, levier incontournable de la présence française dans le Pacifique Sud et de notre bonne intégration dans l'architecture régionale de défense et de sécurité.

À ce titre, la France représentée par 500 personnels des FANC, participe aux côtés de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, aux opérations régionales en matière de sûreté maritime, de surveillance maritime et d'assistance humanitaire en cas de catastrophe naturelle (*Humanitarian Assistance & Disaster Relief* ou « HADR »). La Papouasie-Nouvelle-Guinée participe également aux exercices HADR multinationaux interarmées biennaux Équateur-Croix du Sud organisés par les FANC. Ceux-ci visent à renforcer la coopération interrégionale et l'interopérabilité dans l'assistance humanitaire et l'évacuation des ressortissants.

¹ Les FANC font partie des forces de souveraineté françaises implantées sur une collectivité d'outre-mer. A ce titre, elles assurent la protection du territoire national et de la ZEE française et contribuent à la préservation des intérêts de la France en Océanie. La coopération bilatérale de la France avec les États de la région est conduite majoritairement par les FANC.

Le cycle d'exercices Équateur-Croix du Sud² constitue le cadre principal de nos relations de défense avec nos voisins insulaires, dont la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Ce cycle de préparation opérationnelle, orienté sur le domaine d'assistance humanitaire en cas de catastrophe, s'inscrit dans la vision française sur l'Indopacifique exprimée par le Président de la République française en mai 2018³ et renouvelé lors de sa visite dans le Pacifique en juillet 2023⁴. Le dernier exercice Croix du sud s'est tenu du 24 avril au 6 mai 2023 et a réuni plus de 3 000 militaires de 18 nations – dont 2 200 militaires français –, avec la présence d'unités navales venues de l'Hexagone (mission Jeanne d'Arc 2023). C'est à ce jour le plus grand exercice multilatéral organisé dans le Pacifique Sud sur le thème des interventions de secours d'urgence.

En outre, en coordination avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre des accords FRANZ5, nos forces apportent régulièrement leur concours aux opérations HADR dans la région⁶, incluant la Papouasie-Nouvelle-Guinée, à la suite de catastrophes naturelles. Au printemps 2021, les trois pays sont intervenus en soutien à la Papouasie-Nouvelle-Guinée dans le cadre de la pandémie de COVID-19, répondant ainsi à l'appel du Premier ministre de la Papouasie-Nouvelle-Guinée face au risque de catastrophe sanitaire.

Par ailleurs, nos deux pays sont membres du sommet des ministres de la Défense du Pacifique Sud – *South Pacific Defence Ministers' Meeting* (SPDMM) – aux côtés de l'Australie, du Chili, des Fidji, de la Nouvelle-Zélande et du Tonga. Le SPDMM est l'unique forum multilatéral de sécurité régionale de niveau ministériel qui vise à analyser les enjeux multilatéraux de sécurité dans le Pacifique Sud et d'identifier des moyens de réponse adaptés aux menaces et risques existants.

Embryon d'une « communauté régionale de défense », le SPDMM constitue une enceinte facilitant un dialogue de haut niveau sur les menaces non-militaires affectant la sécurité régionale⁷ et permet d'améliorer la coordination des initiatives multilatérales de coopération opérationnelle. Ces initiatives multilatérales avec les États insulaires émergent dans les domaines de la sûreté maritime, de la lutte contre la pêche illégale, à l'instar des opérations HADR par exemple au sein du forum des îles du Pacifique (FIP) et de l'agence des pêches (*Forum Fisheries Agency*-FFA), de *Partners in the Blue Pacific* (PiBP).

Notre coopération en matière de défense avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée est ainsi actuellement encadrée juridiquement par des instruments *ad hoc* (arrangement technique, accord par échange de note verbale), qui ne constituent pas un cadre suffisamment solide et protecteur pour développer une coopération pérenne.

² [« CROIX DU SUD 2023 » : Réagir en cas de catastrophe naturelle dans le Pacifique](#)

³ [Déclaration de M. Emmanuel Macron, Président de la République, sur les relations entre la France et l'Australie, à Sydney le 2 mai 2018.](#)

⁴ [Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur la stratégie de la France dans la zone indopacifique, à Port-Vila le 27 juillet 2023.](#)

⁵ La déclaration dite « FRANZ », signée le 22 décembre 1992 par la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, institue une coopération tripartite au profit des États insulaires du Pacifique victimes de catastrophes naturelles majeures.

⁶ On peut notamment citer les opérations au Vanuatu en mars, avril (cyclones Judy et Kevin) et octobre (cyclone Lola) 2023, aux Tonga en 2022 ainsi qu'au Vanuatu et aux Fidji en 2020 (voir : [Aide d'urgence – 30e anniversaire de l'accord de coopération trilatérale FRANZ - Déclaration conjointe de la France, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande](#))

⁷ Au titre de ces menaces, figurent le dérèglement climatique, la piraterie, le terrorisme, les trafics (stupéfiants, pierres et bois précieux, espèces protégées, etc.) ainsi que les risques environnementaux.

II. Historique des négociations

Les négociations visant à la conclusion d'un accord relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces (SOFA) ont été lancées en 2013 à la demande des autorités papouasiennes qui avaient exprimé leur volonté de conclure un tel accord.

Dans l'attente de la conclusion d'un SOFA, un premier projet d'accord non réciproque sous forme d'échange de lettres a été élaboré par la Partie française et transmis aux Papouasiens en avril 2015. Ce projet prévoyait l'octroi aux personnels civils et militaires des forces françaises présentes sur le territoire papouasien des immunités et privilèges identiques à ceux accordés aux experts en mission par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946⁸. Ce projet n'a toutefois jamais fait l'objet d'une réponse de la Papouasie-Nouvelle-Guinée malgré de nombreuses relances.

Un projet d'accord réciproque a aussi été envoyé aux autorités papouasiennes en avril 2015, resté sans réponse pendant plusieurs années. L'abolition de la peine de mort en Papouasie-Nouvelle-Guinée⁹ a permis de lever le principal obstacle à la conclusion de cet accord. Fin 2021, les autorités papouasiennes ont ainsi manifesté leur volonté de relancer les négociations sur le projet de SOFA. La Partie française a donc transmis un projet d'accord actualisé en juillet 2022. Celui-ci prévoyait un partage classique de juridiction¹⁰. Il a été accepté par les Papouasiens en octobre 2022.

III. Objectifs de l'accord ou convention

L'objectif de cet accord est de se doter d'un cadre juridique solide et pérenne pour permettre à la coopération en matière de défense avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée de se déployer pleinement tout en bénéficiant de garanties protectrices pour nos personnels respectifs.

Dans cette perspective, le SOFA définit, sur une base réciproque et pérenne, le statut des membres du personnel d'une des Parties (Partie d'envoi), lorsqu'ils séjournent ou transitent sur le territoire de l'autre Partie (Partie d'accueil) au titre de la coopération de défense, ainsi que les facilités qui leur sont accordées.

⁸ La Convention de 1946 distingue plusieurs catégories de personnels, dont les « experts en mission » qui jouissent, pendant la durée de leur mission, y compris le temps du voyage, des privilèges et immunités nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance et en particulier d'une immunité d'arrestation et de détention totale (article VI section 22 a) ainsi que d'une immunité de toute juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par eux au cours de leurs missions (article VI section 22 b).

⁹ L'abolition de la peine de mort en Papouasie-Nouvelle-Guinée a été annoncée en 2021. La loi réformant le code pénal à cet égard a été adoptée par le Parlement papouasien le 20 janvier 2022 et est entrée en vigueur le 12 avril 2022 ([Législation papouasienne](#)).

¹⁰ Par partage classique de juridiction, on entend l'exercice par l'État d'accueil de son pouvoir de juridiction à l'égard de toute personne se trouvant sur son territoire, pour toutes infractions qui y sont commises. Par exception, l'État d'envoi exerce par priorité son droit de juridiction en cas d'infraction résultant de tout acte ou négligence accompli dans l'exercice des fonctions officielles ou lorsque l'infraction porte uniquement atteinte à sa sécurité ou à ses biens, ou à la personne ou aux biens d'un membre de son personnel.

Il reprend les stipulations classiques des SOFAs¹¹ et offre ainsi un cadre juridique protecteur aux personnels français déployés sur le territoire de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et inversement.

La signature de cet accord s'inscrit en outre plus largement dans la lignée de la stratégie de défense française dans l'Indopacifique¹² et doit concourir à la mise en œuvre d'activités opérationnelles d'intérêt pour nos forces.

IV. Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord ou convention

Cet accord entraîne des conséquences financières (a) et juridiques (b).

a. Conséquences financières

Cet accord ne crée pas de charges nouvelles pour les finances publiques. Dans le cas d'activités sur le territoire français, le stockage du matériel du partenaire s'effectuera dans les installations des FANC pré-existantes. Par conséquent, aucun coût financier supplémentaire n'aura à être supporté par la France.

L'article 4 prévoit qu'à moins que les Parties n'en décident autrement d'un commun accord, *via* des arrangements techniques ou des documents conjoints de procédure conformément à l'article 3.4, chaque Partie supporte ses propres coûts de participation aux activités de coopération menées conformément à l'accord, dans la limite de leurs disponibilités budgétaires.

L'article 7 prévoit l'importation en exonération totale de droits et taxes des matériels et approvisionnements destinés à l'usage exclusif des Forces de la Partie d'envoi présentes sur le territoire de la Partie d'accueil.

Enfin, l'accord prévoit qu'en cas de nécessité ou d'urgence, les soins médicaux et dentaires qui ne nécessitent pas d'hospitalisation sont effectués au sein des services de santé des armées de la Partie d'accueil à titre gratuit pour les membres du personnel de la Partie d'envoi et aux personnes à charge. Il en va de même pour les évacuations d'urgence réalisées par des moyens militaires. En dehors de ces cas, les prestations médicales réalisées en milieu hospitalier civil ou militaire sont à la charge de la Partie d'envoi (article 13). Le rapatriement en cas de décès d'un membre de personnel reste aussi à la charge de la Partie d'envoi (article 14).

¹¹ Parmi les stipulations classiques des SOFAs figurent les clauses relatives aux domaines et formes de la coopération, au soutien logistique, aux conditions d'entrée et de séjour, à l'importation et l'exportation de matériel, au port de l'uniforme, au port d'arme, à la discipline militaire, au permis de conduire, à la fiscalité, aux systèmes de communication, au partage de juridique, à la santé, au décès ou encore au règlement des dommages.

¹² Les objectifs globaux visent à la défense et la sécurité de nos territoires ultra-marins, la promotion et la défense de la règle du droit, du multilatéralisme qui garantissent les principes de circulation et d'accès aux espaces communs, renforcement de la stabilité régionale, prise en compte des effets du changement climatique.

b. Conséquences juridiques

L'accord régit la coopération franco-papouasienne en matière de défense et de sécurité. Il encadre juridiquement la présence des membres du personnel de la Partie d'envoi sur le territoire de la Partie d'accueil liée aux activités de coopération dans ces domaines.

- 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 2¹³ et 51¹⁴ de la Charte des Nations unies)¹⁵ et, d'autre part, ses engagements dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN) et de l'Union européenne (UE). Le traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949¹⁶ n'exclut pas la possibilité pour un État Partie à ce traité de conclure des accords avec des États tiers, pour autant que ces accords ne soient pas en contradiction avec ce traité (article 8). Le traité sur l'Union européenne (point 7 de l'article 42)¹⁷ renvoie aux engagements souscrits par les États membres dans le cadre de l'OTAN.

L'article 16 fixe notamment les règles de partage de la compétence de juridiction en cas d'infraction commise par un des membres du personnel ou une personne à charge. Conformément aux stipulations classiques des accords de coopération dans le domaine de la défense, eux-mêmes inspirés des clauses du SOFA OTAN, les autorités compétentes de la Partie d'envoi exercent par priorité leur droit de juridiction en cas de survenance de certaines infractions. Cette priorité s'applique aux 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 ou aux biens de la Partie d'envoi ou lorsqu'elle porte uniquement atteinte à la personne ou aux biens d'un autre membre du personnel de la Partie d'envoi. Dans tous les autres cas, la Partie d'accueil exerce par priorité sa compétence juridictionnelle. L'État qui a le droit d'exercer par priorité sa compétence peut y renoncer et notifie alors immédiatement cette décision aux autorités compétentes de l'autre État (article 16.3.).

¹³ L'article 2 de la Charte des Nations Unies pose les principes selon lesquels l'ONU et ses Membres s'engagent à agir (principe d'égalité entre États, de règlement pacifique des différends etc.).

¹⁴ L'article 51 de la Charte des Nations Unies pose le principe de la légitime défense.

¹⁵ Texte de la [Charte des Nations unies](#). [Décret n° 46-35 du 4 janvier 1946](#) portant promulgation 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.

¹⁶ Texte du [traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949](#). [Décret n° 49-1271 du 4 septembre 1949](#) portant publication du traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949.

¹⁷ Texte du [traité sur l'Union européenne](#). [Décret n°94-80 du 18 janvier 1994](#) portant publication du traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février.

L'article 16 confère aussi aux personnels civils et militaires français engagés dans la coopération en matière de défense et à leurs personnes à charge les garanties relatives au droit au procès équitable, au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, telles qu'elles sont traditionnellement formulées dans les accords portant sur le statut des forces. Parmi ces garanties, figurent notamment pour toute personne le droit à être jugé dans un délai raisonnable, à être représenté ou assisté par un avocat, à communiquer avec un représentant de son ambassade 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, à ne pas être poursuivi pour tout acte ou négligence qui ne constitue pas une infraction à la législation de la Partie d'accueil au moment où cet acte ou négligence a été commis.

Enfin, en dépit de l'adoption récente par la Papouasie-Nouvelle-Guinée d'une loi abolissant la peine de mort¹⁸, les stipulations relatives à cette peine ont été conservées au sein de l'accord pour prévenir tout risque d'évolution sur ce point¹⁹. En particulier, les points 10 et 11 de l'article 16 protègent les membres du personnel et leurs personnes à charge ressortissants des deux États contre la peine capitale et les traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la CESDH²⁰. La Papouasie-Nouvelle-Guinée s'est engagée à ce que la peine de mort, ainsi que les peines contraires aux engagements résultant des conventions internationales auxquelles l'autre partie a souscrit ne soient ni requises, ni prononcées, et que dans l'hypothèse où elles auraient été prononcées, elles ne soient pas exécutées. Ces stipulations protègent non seulement les membres du personnel français et leurs personnes à charge, mais également les membres du personnel papouasiens et leurs personnes à charge, qui, lorsqu'ils sont soumis à la juridiction française, ne pourraient pas être remis aux autorités papouasiennes en cas de mesure d'extradition ou d'expulsion.

- Articulation avec le droit européen

Les stipulations de l'accord sont pleinement compatibles avec les engagements de la France dans le cadre de l'Union européenne. L'article 7 de l'accord prévoit l'importation en franchise de droits de douanes et taxes pour les matériels et autres marchandises destinés à l'usage exclusif des forces de la Partie d'envoi sous le régime de l'admission temporaire. Cet article est conforme au droit de l'Union européenne, et en particulier à l'article 131, paragraphe 1, du règlement n° 1186/2009 du 16 novembre 2009 relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières²¹ qui prévoit que, jusqu'à l'établissement de dispositions communautaires dans le domaine considéré, les États membres peuvent octroyer des franchises particulières aux forces armées stationnées sur leur territoire en application d'accords internationaux.

¹⁸ Amendement au code pénal (N°10), adopté par le Parlement le 20 janvier 2022 et entré en vigueur le 12 avril 2022.

¹⁹ Pour mémoire, la peine de mort avait déjà été abolie en 1970 pour être réintroduite en 1991.

²⁰ « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

²¹ [Règlement n° 1186/2009 du 16 novembre 2009 relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières.](#)

Concernant les données à caractère personnel susceptibles d'être échangées dans le cadre de la mise en œuvre de cet accord, des transferts de données à caractère personnel seraient susceptibles d'avoir lieu en application des articles 6, 13 et 14 de l'accord. En vertu de l'article 2, paragraphe 1 du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD)²² celui-ci s'applique au traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier.

Par dérogation, le paragraphe 2, du même article dispose notamment que le RGPD ne s'applique pas a) au traitement de données à caractère personnel effectué dans le cadre d'une activité qui ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union ; b) par les États membres dans le cadre d'activités qui relèvent du champ d'application du chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne (PESC). Il en résulte, ainsi que l'a jugé la Cour, que sont exclus du champ du RGPD les traitements de données à caractère personnel effectués par les autorités étatiques dans le cadre d'une activité qui vise à préserver la sécurité nationale ou d'une activité pouvant être rangée dans la même catégorie, ce qui inclut les activités de défense [arrêt du 22 juin 2021, Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité), C-439/19, points 66 et 67].

Or en l'espèce, l'objectif de l'accord est de « régi[r] la coopération en matière de défense et de sécurité entre les Parties ainsi que le statut des membres du personnel de la Partie d'envoi et des personnes à leur charge présents sur le territoire ou à bord d'un aéronef d'État ou d'un navire d'État de la Partie d'accueil (article 2 - Objet de l'accord).

Les données à caractère personnel susceptibles d'être échangées entre les Parties en vertu de l'accord sont des données traitées par les autorités étatiques dans le cadre des activités de défense et de sécurité des forces françaises. Il découle de ce qui précède que ces activités ont pour objet de protéger les fonctions essentielles de l'État et notamment de sauvegarder la sécurité nationale. Par conséquent, les traitements de données réalisés dans le cadre de ces activités ne relèveraient donc pas du champ d'application matériel du RGPD, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, de ce règlement.

Dans ces conditions, la question de la conformité au droit de l'Union européenne des stipulations de cet accord ne soulève pas de difficulté particulière au regard du droit de l'Union en matière de protection des données. Cela étant précisé, alors même que l'accord n'entre pas dans le champ du RGPD, les arrangements techniques comprendront une clause spécifique relative à la protection des données à caractère personnel, afin de sécuriser les échanges.

- Articulation avec le droit interne

L'entrée en vigueur de l'accord ne nécessite aucune modification du droit interne ou adaptation de l'ordonnancement juridique français, ni l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles. Il pose le principe du respect de la législation de la Partie d'accueil par les personnels de la Partie d'envoi présents sur son territoire (article 5).

²² [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 et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE](#) (règlement général sur la protection des données)

Cet accord s'applique au territoire de la République française et sur le territoire de l'État indépendant de Papouasie-Nouvelle-Guinée.

V. État des signatures et ratifications

L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État indépendant de Papouasie-Nouvelle-Guinée relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces a été signé à Port-Moresby, le 31 octobre 2022, par l'Ambassadeur de France, Monsieur Guillaume Lemoine et par le ministre des Affaires étrangères de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Monsieur Justin Tkatchenko.

Chaque Partie devra notifier à l'autre l'accomplissement des procédures internes requises pour l'entrée en vigueur de cet accord. Les autorités françaises doivent recueillir l'autorisation parlementaire de ratification car les dispositions de l'accord touchent et dérogent à plusieurs matières de nature législative prévues à l'article 34 de la Constitution (principe de territorialité de la loi pénale française ; port d'armes par des agents publics étrangers ; déclaration et constatation de décès), ce qui fait entrer l'engagement présent dans le champ d'application de l'article 53. Les autorités papouasiennes n'ont pas encore notifié à ce jour l'accomplissement de leurs procédures nationales requises.