

**Projet de loi  
autorisant l'approbation de l'accord de coopération dans le domaine de la défense entre le  
Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de  
Macédoine du Nord**

NOR : EAEJ2424693L/Bleue -1

**ÉTUDE D'IMPACT**

**I. – Situation de référence**

Depuis son indépendance en 1991, la Macédoine du Nord a entrepris un rapprochement avec l'Union européenne (UE) et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). La levée du veto grec après la signature de l'accord de Prespa en 2018<sup>(1)</sup> a permis son adhésion à l'OTAN le 27 mars 2020, ce qui a contribué de façon significative à la stabilisation de ce pays. Depuis l'indépendance de la Macédoine du Nord, la France lui a apporté son soutien en s'engageant à ses côtés lors de crises, forgeant par exemple les accords d'Ohrid<sup>(2)</sup>, pierre angulaire de la réconciliation intercommunautaire, lors des affrontements interethniques de 2001.

Outre le différend avec la Grèce, la politique étrangère macédonienne est marquée par un contentieux avec la Bulgarie, qui a entravé son avancée européenne. Au cours de sa présidence du Conseil de l'Union européenne, la France s'est impliquée au plus haut niveau pour aider à résoudre ce différend, conduisant à l'été 2022 à la levée du veto bulgare à l'ouverture des négociations d'adhésion entre la Macédoine du Nord et l'UE. Toutefois, l'alternance politique en Macédoine du Nord lors des élections générales de mai 2024, qui ont vu la victoire du parti nationaliste VMRO-DPMNE, ont d'ores et déjà conduit à la réactivation et à l'exacerbation des tensions avec la Grèce et la Bulgarie.

Dans ce contexte d'intégration aux structures euro-atlantiques, la signature d'un accord intergouvernemental (AIG) en matière de défense, le 14 octobre 2022, vient conforter la dynamique bilatérale, destinée à appuyer les autorités macédoniennes pour rendre leur outil de défense plus performant.

---

(1) Texte de l'accord définitif entre le Gouvernement de la République hellénique et le Gouvernement de l'ancienne-République yougoslave de Macédoine pour le règlement des différences comme décrit dans les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies 817 (1993) et 845 (1993), la résiliation de l'Accord intérimaire de 1995, et la mise en place d'un partenariat stratégique entre les Parties, signé à Prespa le 17 juin 2018 ;

(2) Texte des accords d'Ohrid entre le Gouvernement de la République de Macédoine et les représentants de la minorité albanaise, signé à Skopje le 13 août 2001.

Nos convergences de vues sur de nombreux sujets d'intérêt stratégique en Europe ainsi que sur le flanc sud (Afrique du Nord, Moyen-Orient, Sahel, etc.), comme l'illustre la coopération dans le cadre de l'OTAN et l'alignement sur les sanctions contre la Russie à la suite de l'agression russe en Ukraine, font de ce pays un partenaire fiable de la France en matière de défense. Les relations politiques entre nos deux pays sont bonnes et régulières, et dans une dynamique positive depuis la rencontre entre le Président de la République et le Premier ministre macédonien en juin 2021 avec une intensification des interactions au niveau politique depuis cette date. Le Président de la République s'est ainsi entretenu avec le Premier ministre macédonien par téléphone les 18 mai et 6 juin 2022. Par la suite, la secrétaire d'État chargée de l'Europe s'est rendue les 17 et 18 juillet 2023 à Skopje, accompagnée de ses homologues allemand et polonais (format Weimar). Enfin, un premier dialogue stratégique franco-macédonien s'est tenu à Skopje le 23 novembre 2022.

Une relation dans le domaine de l'armement s'est par ailleurs nouée entre Paris et Skopje, notamment grâce à l'achat, en 2022, de matériels de défense sol-air à l'industriel français MBDA. La teneur de la coopération bilatérale de défense reflète désormais cette acquisition. La ministre de la défense macédonienne s'était entretenue à Paris avec le Ministre de la Défense Sébastien Lecornu et avait signé à cette occasion le présent accord.

Nos deux armées ont également toutes les deux participé à l'exercice *Swift Response 2022*, organisé par la *United States Army Europe and Africa* à Krivolak en Macédoine du Nord.

Enfin, nos deux armées ont noué une relation mémorielle articulée autour du souvenir du Front d'Orient (Première Guerre mondiale). L'inauguration en 2018 d'un espace muséal situé dans l'enceinte du cimetière militaire français de Bitola (12000 à 15000 sépultures, ville du sud-ouest en Macédoine du Nord), vise à positionner la Macédoine du Nord au cœur des questions mémorielles héritées du Front d'Orient.

La coopération dans le domaine de la défense entre la France et la Macédoine du Nord est pour l'instant régie par l'arrangement entre le ministre de la Défense de la République française et le ministre macédonien de la Défense concernant une coopération bilatérale dans le domaine de la défense, signé à Skopje le 22 décembre 1996<sup>(3)</sup>. Celui-ci n'offre pas un cadre suffisant pour répondre aux ambitions de développement de la coopération des Parties dans ce domaine. Cet accord viendra donc le remplacer.

## II. – Historique des négociations

Les négociations ont débuté à l'initiative de la Macédoine du Nord qui a sollicité la France par l'intermédiaire d'une lettre de la ministre macédonienne de la Défense à son homologue française le 28 décembre 2020.

Le ministère des armées a alors élaboré un projet d'AIG de coopération dans le domaine de la défense qui a été transmis aux autorités macédoniennes en juillet 2022. Cet accord a été accepté par les autorités macédoniennes le 20 septembre 2022 et signé à Paris le 14 octobre 2022.

---

(3) Texte de l'arrangement entre le ministre de la Défense de la République française et le ministre macédonien de la Défense concernant une coopération bilatérale dans le domaine de la défense, signé à Skopje le 22 décembre 1996, joint à ce dossier.

### III. – Objectifs de l'accord

Cet accord s'inscrit dans la stratégie française pour les Balkans occidentaux<sup>(4)</sup> et la volonté de renforcer la relation dans le domaine de la défense avec la Macédoine du Nord suite à son entrée dans l'OTAN le 27 mars 2020, alors que la coopération entre les deux ministères de la défense est pour l'instant encadrée par un simple arrangement<sup>(5)</sup> concernant une coopération bilatérale dans le domaine de la défense, signé le 22 décembre 1996.

L'entrée en vigueur de cet accord permettra de doter la France d'un cadre juridique solide et pérenne pour permettre à la coopération en matière de défense avec la Macédoine du Nord de se déployer pleinement tout en bénéficiant de garanties protectrices pour nos personnels respectifs.

L'arrangement de 1996 prévoyait diverses formes de coopération telles que des visites de délégations, l'accueil de stagiaires et des échanges d'expérience ainsi que la mise en place d'un groupe de travail franco-macédonien. Cet accord permettra de couvrir plus largement tous les domaines et les formes de la coopération dans le domaine de la défense avec la Macédoine du Nord, notamment la politique de défense et les enjeux politico-stratégiques, l'organisation et le fonctionnement des forces, la formation, l'armement et l'équipement des forces armées. Il rappelle aussi que le statut des personnels appelés à mettre en œuvre cette coopération sera régi par la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces signée à Londres le 19 juin 1951<sup>(6)</sup> (SOFA OTAN). Son entrée en vigueur abrogera l'arrangement de 1996.

### 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 directement de charges nouvelles pour les finances publiques.

L'accord prévoit qu'à moins que les Parties n'en conviennent autrement par des textes d'application spécifiques (point 3 de l'article 2), chaque Partie prend en charge les frais résultant de la participation des membres de son personnel aux activités mises en œuvre dans le cadre du présent accord, y compris les frais liés au séjour des membres de son personnel sur le territoire de la Partie d'accueil ou à bord de l'un de ses aéronefs ou navires d'Etat (article 12).

L'accord prévoit le maintien de la domiciliation fiscale des membres du personnel dans l'Etat de la Partie d'origine afin d'éviter une double imposition. Cette disposition s'étend aussi à leur conjoint dans la mesure où celui-ci n'exerce pas d'activité professionnelle propre, ainsi qu'aux enfants à charge sous la garde des membres du personnel ou de leur conjoint (article 7).

---

(4) Stratégie française pour les Balkans occidentaux.

(5) Texte conclu entre un ministre et son homologue étranger dans le champ de son domaine de compétence. Ces arrangements constituent une catégorie inconnue du droit international qui ne garantit aucune sécurité quant à l'exécution de son contenu par l'autre Partie. Il ne faut y recourir que pour compléter un accord existant, ou organiser une coopération administrative de portée limitée.

(6) Texte de la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces du 19 juin 1951. Décret n° 52-1170 du 11 octobre 1952 portant publication de la convention entre les États parties au traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, signée à Londres le 19 juin 1951.

En outre, les Parties restent responsables du soutien médical et des évacuations sanitaires de leur personnel (point 1 de l'article 8). Par exception, l'accord prévoit qu'en cas d'urgence ou de nécessité, la Partie d'accueil fournit à titre gratuit au personnel de la Partie d'origine l'accès aux soins auprès du service de santé des armées, hors hôpitaux militaires, et les évacuations primaires par moyens militaires, dans les mêmes conditions que pour les membres de son personnel (point 2 de l'article 8). En dehors de ces cas, les prestations sanitaires réalisées en milieu hospitalier militaire ou civil sont effectuées contre remboursement selon des modalités définies par la Partie fournissant les prestations (point 3 de l'article 8).

#### *b) Conséquences juridiques*

L'accord définit les principes généraux et les domaines de la coopération en matière de défense entre la République française et la République de Macédoine du Nord. Il encadre juridiquement la présence des membres du personnel de la Partie d'origine 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 2<sup>(7)</sup> et 51<sup>(8)</sup> de la Charte des Nations unies<sup>(9)</sup>) et, d'autre part, ses engagements dans le cadre de l'OTAN. En effet, le traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949<sup>(10)</sup> n'exclut pas la possibilité pour les Etats Parties à celui-ci de conclure entre eux des accords bilatéraux, pour autant que ces accords ne soient pas en contradiction avec ce traité.

Le présent accord opère un renvoi explicite au SOFA OTAN afin d'en faire l'application dans le cadre de la relation bilatérale franco-macédonienne pour ce qui concerne le statut des membres du personnel des Parties, et des personnes à leur charge, à moins que l'accord ne prévoit autrement (article 7). C'est par exemple le cas pour le règlement des demandes d'indemnités en cas de dommage (article 11) pour lequel l'accord prévoit un régime simplifié en lieu et place d'une référence à l'article VIII du SOFA OTAN.

Les bénéfices liés à l'application de la Convention fiscale de 1999<sup>(11)</sup> aux membres du personnel des deux Etats et de leurs personnes à charge sont rappelés (article 7). Enfin, un rappel du principe de l'échange et de la protection des informations auxquelles est affecté un niveau de classification conformément à l'Accord général de sécurité de 2010<sup>(12)</sup> y est également présent (article 13).

---

(7) 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.).

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

(9) Texte de la Charte des Nations unies. Décret n° 46-35 du 4 janvier 1946 portant promulgation de la Charte des Nations Unies. La Macédoine du Nord a intégré l'Organisation des Nations unies le 8 avril 1993.

(10) 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.

(11) Décret n° 2004-644 du 25 juin 2004 portant publication de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement macédonien en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Paris le 10 février 1999

(12) Décret n° 2011-179 du 15 février 2011 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine relatif à l'échange et à la protection réciproque des informations classifiées, signé à Skopje le 5 juillet 2010.

- Articulation avec le droit européen

Le présent accord est conforme au droit de l'UE, les Etats membres de l'UE restant compétents pour signer des accords de coopération dans le domaine de la défense.

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 7, 8 et 9 de l'accord. En vertu de l'article 2, paragraphe 1 du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD)<sup>(13)</sup> 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<sup>(14)</sup> » (PESC).

Or, en l'espèce, l'objectif de l'accord est de « développer une coopération dans le domaine de la défense et de définir les principes selon lesquels cette coopération est mise en œuvre » (article 2).

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'Etat 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

Cet accord ne nécessite aucune modification ou adaptation de l'ordonnancement juridique français, ni l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

Cet accord s'applique au territoire de la République française et sur le territoire de la République de Macédoine du Nord.

---

(13) 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).

(14) 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.

Enfin, l'alinéa 2 de l'article 10 de la Constitution de la Macédoine du Nord<sup>(15)</sup> prévoit que : « *La peine capitale ne peut être prononcée en République de Macédoine en aucun cas.* ». De plus, la Macédoine du Nord a signé le 3 mai 2002 le Protocole n°13 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances<sup>(16)</sup> qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2004.

*c) Conséquences administratives*

La mise en œuvre de cet accord n'entraîne pas de modification substantielle dans l'organisation administrative française et n'implique pas d'augmentation des moyens humains ou administratifs.

*d) Conséquences sociales*

La mise en œuvre de cet accord n'emporte pas de conséquences sociales.

*e) Conséquences environnementales*

La mise en œuvre de cet accord n'emporte pas de conséquences environnementales.

**V. – Etat des signatures et ratifications**

L'accord de coopération dans le domaine de la défense entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine du Nord a été signé à Paris, le 12 octobre 2022, par le ministre des armées de la République française, Monsieur Sébastien Lecornu et par la ministre de la Défense de la République de Macédoine du Nord, Madame Slavjanka Petrovska.

Si l'article 15 mentionne que le présent accord est conclu pour une durée indéterminée, la France et la Macédoine du Nord restent souverains et libres d'en dénoncer à tout moment les stipulations.

L'accord peut être amendé d'un « *commun accord écrit par les Parties* » en tenant compte des prérogatives constitutionnelles du Parlement dans l'hypothèse où ces modifications entreraient dans le champ de l'article 53 de la Constitution.

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 d'approbation par le Parlement car les dispositions de l'accord touchent et dérogent à plusieurs matières de nature législative prévues à l'article 34 de la Constitution, ce qui fait entrer l'engagement présent dans le champ d'application de l'article 53. Les autorités macédoniennes n'ont à ce jour pas notifié l'accomplissement de leurs procédures nationales requises.

**VI. – Déclarations ou réserves**

Les deux Parties ne souhaitent apposer ni déclaration ni réserve au présent accord.

---

(15) Texte de la Constitution de la République de Macédoine du Nord, adoptée le 17 Novembre 1991 à Skopje.

(16) Texte du Protocole n°13 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, signé par la Macédoine du Nord le 3 mai 2002 à Vilnius.