

Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République
française et le Conseil des ministres de la République d'Albanie
relatif à la coopération dans le domaine de la défense
et de l'accord de coopération en matière de défense
entre le Gouvernement de la République française et
le Gouvernement de la République de Chypre

NOR : EAEJ1808869L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence

L'élaboration et la conclusion de l'accord franco-albanais et de l'accord franco-chypriote s'inscrivent dans des contextes différents.

1.1 La conclusion d'un accord intergouvernemental entre la France et l'Albanie a été effectuée dans le cadre de l'actualisation et de la rénovation du cadre juridique de la coopération dans le domaine de la défense avec les Etats d'Europe centrale et orientale¹. Tenant compte de la dynamique créée par l'adhésion de l'Albanie à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) le 1^{er} avril 2009², cet accord est destiné à se substituer à l'arrangement technique du 13 mai 1996³ concernant une coopération bilatérale dans le domaine de la défense, dont certaines stipulations ne correspondaient plus aux standards retenus aujourd'hui avec nos partenaires européens (déséquilibre dans les clauses financières), et dont la portée était par nature plus limitée. Il permet ainsi d'élever le niveau de la coopération franco-albanaise et notamment de fixer le statut des membres du personnel français et albanais déployés sur le territoire de l'autre Etat dans le cadre des activités de coopération.

¹ Il s'agit de la **Slovaquie, de la Serbie et de la Croatie** :

- Décret n° 2011-1124 du 19 septembre 2011 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République slovaque relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Bratislava le 4 mai 2009 : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/9/19/MAEJ1123584D/jo/texte>
- Décret n° 2014-1761 du 31 décembre 2014 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à la coopération dans le domaine de la défense et au statut de leurs forces, signé à Paris le 7 avril 2011 : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/12/31/MAEJ1429297D/jo/texte>
- Décret n° 2016-1404 du 19 octobre 2016 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Croatie relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Paris le 14 juillet 2013 : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033279047&categorieLien=id>

² http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_52044.htm

³ Ci-joint

1.2 La France et Chypre⁴, quant à elles, sont liées par un accord de coopération en matière de défense signé à Paris le 28 février 2007 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 2010⁵ que le nouvel accord est appelé à abroger et remplacer (conformément à l'article 8 de l'accord). L'accord de coopération du 28 février 2007 a pour objet de développer la coopération militaire et technique entre les deux Etats (notamment dans les domaines de la recherche militaire et scientifique, de l'armement, des technologies de défense, etc.). Il prévoit que les parties préparent et valident tous les deux ans des programmes de coopération. Pour leur mise en œuvre, il intègre des stipulations relatives au règlement des dommages, aux infractions, aux coûts de participation, à l'accès aux soins médicaux et dentaires et à l'échange d'informations classifiées.

Il s'agit, dans le cadre du nouvel accord, d'étendre le champ de la coopération militaire et technique existant entre les deux Etats, en tenant compte des intérêts communs et des activités dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), ainsi que de l'évolution des technologies.

II- Historique des négociations

2.1 Initié en 2012 par la partie française, le projet d'accord franco-albanais a été proposé en février 2016 à la partie albanaise. Aux termes d'échanges entre les deux parties par la voie diplomatique au début de l'année 2017, le projet a été finalisé. La dernière proposition française a recueilli l'accord définitif de la partie albanaise lors du Conseil des ministres albanais du 21 mars 2017.

2.2 S'agissant de l'accord franco-chypriote, la République de Chypre a adressé à la partie française, au début de l'année 2014, une proposition d'amendement à l'accord de coopération en matière de défense qui a été signé à Paris le 28 février 2007. La partie chypriote souhaitait ainsi étendre les champs de la coopération à l'échange d'expériences et de connaissance. Deux modifications ont été proposées :

- l'extension des domaines de la coopération à l'échange de connaissances et d'expériences des forces armées dans le domaine de la sécurité énergétique, de la sûreté maritime, de l'alerte précoce, de l'évacuation de ressortissants et de la gestion de crises, pour faire face à des menaces telles que le terrorisme, la piraterie, les actes d'hostilité ou encore les catastrophes naturelles ;
- le développement des facilités et du soutien logistique apportés aux forces armées.

A l'issue des premières consultations, les autorités chypriotes ont proposé à la fin de l'année 2014 un deuxième amendement, visant à développer la coopération en matière de soutien des forces. Au vu des modifications apportées, les parties sont convenues au mois de janvier 2015 de conclure un nouvel accord, abrogeant et remplaçant celui de 2007, et intégrant les stipulations proposées par la partie chypriote. Ainsi, une nouvelle proposition d'accord a été transmise aux autorités chypriotes au mois de mars 2015. Après plusieurs échanges, les parties ont donné leur accord sur une version finale du texte au mois de mars 2017.

III- Objectifs des accords

Les objectifs des accords franco-albanais et franco-chypriote sont de développer et/ou de renforcer la coopération bilatérale en matière de défense avec chacun de ces pays.

⁴ Etat membre de l'UE depuis le 1^{er} mai 2004.

⁵ Décret n° 2010-1542 du 13 décembre 2010 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Chypre relatif à la coopération en matière de défense, signé à Paris le 28 février 2007 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000023233543

3.1 L'accord franco-albanais permettra de donner un cadre juridique jusqu'alors fondé sur un simple arrangement technique. Il reprend les stipulations classiques d'accords de coopération conclus dans le domaine de la défense avec d'autres Etats de la même zone géographique⁶. L'accord doit permettre le développement des relations bilatérales en couvrant largement tous les domaines de coopération en matière de défense, notamment les concepts de défense et de sécurité, l'organisation et le fonctionnement des forces, la formation, l'armement et l'équipement des forces armées. En effet, alors que la coopération franco-albanaise est actuellement limitée, ce nouvel encadrement juridique devrait permettre d'étendre la coopération et d'intégrer les capacités albanaises, notamment dans le cadre des opérations de l'OTAN. Le présent accord permet en outre de fixer le statut des membres du personnel français et albanais lorsqu'ils sont amenés à participer à des activités de coopération sur le territoire de l'autre Etat.

Enfin, sur le plan géopolitique, l'accord permettra également de développer des coopérations qui pourraient devenir nécessaires alors que la stabilité des Balkans redevient un sujet de préoccupation.

3.2 L'objectif principal de l'accord franco-chypriote est de marquer dans la durée l'engagement de la France et de Chypre, ainsi que de renforcer et d'étendre le champ de la coopération de défense. Il expose les principes généraux de la coopération et présente les domaines et formes de la coopération en matière de défense. Pour mettre en œuvre cette coopération, il prévoit la préparation et la validation, tous les deux ans, de programmes de coopération.

IV- Conséquences estimées de la mise en œuvre des accords

Aucune conséquence environnementale ou sociale n'est attendue de la mise en œuvre de ces accords. Ils ne portent pas atteinte aux droits des femmes, ni n'aggravent les inégalités entre les femmes et les hommes. Ils n'ont pas non plus d'impact particulier sur la jeunesse.

En revanche, les conséquences juridiques, économiques, financières et administratives méritent d'être soulignées.

1) Conséquences juridiques

▪ *Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes*

Les stipulations des accords franco-albanais et franco-chypriote sont pleinement compatibles avec, d'une part, les engagements pris par la France dans le cadre des Nations unies (articles 2 et 51 de la Charte des Nations unies⁷), et d'autre part, avec ses engagements dans le cadre de l'OTAN et de l'Union européenne. Le traité de Washington du 4 avril 1949⁸ n'exclut pas la possibilité pour un État partie au traité de conclure des accords avec des États tiers, pour autant qu'ils ne soient pas en contradiction avec ledit traité (article 8)⁹.

⁶ cf. renvoi 1

⁷ <http://www.un.org/fr/charter-united-nations/>

⁸ Décret n° 49-1271 du 4 septembre 1949 portant publication du traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000496238

⁹ http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm : « Article 8 : Chacune des parties déclare qu'aucun des engagements internationaux actuellement en vigueur entre Etats n'est en contradiction avec les dispositions du présent Traité et assume l'obligation de ne souscrire aucun engagement international en contradiction avec le Traité ».

S'agissant de l'accord signé avec l'Albanie, les deux Etats étant membres de l'OTAN (à la suite de l'adhésion de l'Albanie le 1^{er} avril 2009), des renvois sont effectués à la convention entre les Etats parties au traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, signée à Londres le 19 juin 1951 (dite « SOFA OTAN »)¹⁰. L'accord précise le statut des membres du personnel en renvoyant principalement aux stipulations de cette convention. C'est le cas également s'agissant des prestations de santé (l'article 8 de l'accord effectue un renvoi à l'article IX, paragraphe 5, du SOFA OTAN) ; pour le règlement des demandes d'indemnités en cas de dommage, l'article 14 se réfère à l'application de l'article VIII du SOFA OTAN.

S'agissant de l'accord signé avec Chypre, cet Etat n'étant pas membre de l'OTAN, l'accord franco-chypriote (article 3) renvoie aux stipulations 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 (dit « SOFA UE »)¹¹ pour le règlement des dommages et les infractions. L'entrée en vigueur de l'accord franco-chypriote aura pour effet d'abroger et de remplacer l'accord de coopération en matière de défense, signé à Paris le 28 février 2007 (cf. article 8)¹².

Par ailleurs, les échanges d'informations et de matériels classifiés s'effectueront respectivement dans le cadre de l'accord général de sécurité entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de la République d'Albanie relatif à l'échange et à la protection des informations classifiées, signé à Tirana le 3 mai 2011¹³, et dans le cadre de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Chypre relatif à l'échange et la protection réciproque des informations classifiées (ensemble une annexe), signé à Nicosie le 22 janvier 2010¹⁴.

▪ *Articulation avec le droit européen*

Les présents accords sont conformes au droit de l'Union européenne, les Etats membres restant compétents pour signer des accords de coopération dans le domaine de la défense avec des Etats tiers. Les dispositions de l'accord franco-chypriote sont également compatibles avec les engagements de la France dans le cadre de l'Union européenne, en particulier avec la politique de défense et de sécurité commune visée en considérant de l'accord.

¹⁰ Décret n° 52-1170 du 11 octobre 1952 portant publication de la convention entre les Etats parties au traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, signée à Londres le 19 juin 1951 :

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000327337

¹¹ Loi n° 2005-111 du 11 février 2005 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 (SOFA UE)

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000257319>

¹² Décret n° 2010-1542 du 13 décembre 2010 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Chypre relatif à la coopération en matière de défense, signé à Paris le 28 février 2007 :

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000023233543

¹³ Décret n° 2011-1770 du 5 décembre 2011 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le conseil des ministres de la République d'Albanie relatif à l'échange et à la protection réciproque d'informations classifiées, signé à Tirana le 3 mai 2011 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024927624&dateTexte=&categorieLien=id>

¹⁴ Décret n° 2012-867 du 6 juillet 2012 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Chypre relatif à l'échange et la protection réciproque des informations classifiées (ensemble une annexe), signé à Nicosie le 22 janvier 2010 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026162446>

- *Articulation avec le droit interne*

Ces deux accords ne nécessitent aucune modification ou adaptation du droit français.

2) Conséquences financières

Les présents accords n'emportent pas de conséquences financières notables.

S'agissant de l'accord franco-albanais, la répartition, entre les parties, des frais liés aux activités de coopération est conforme à ce qui est prévu habituellement dans ce type d'accords. Ainsi, et contrairement à l'arrangement technique de 1996 qui faisait supporter la majorité des coûts inhérents aux activités à la partie d'accueil, cet accord stipule que chaque partie prend à sa charge les frais induits par sa participation aux activités communes. S'agissant des stages organisés dans des organismes militaires de formation, la partie d'accueil examine, au cas par cas, la possibilité de prise en charge des frais de scolarité pour les membres du personnel de la partie d'origine.

Concernant l'accord franco-chypriote, les dépenses éventuelles, dont les modalités de règlement entre les parties, sont prévues aux articles 4 et 5, s'inscrivent dans le cadre du fonctionnement courant des administrations concernées. En termes de volume financier, la coopération devrait rester à un niveau équivalent à ce qu'elle est actuellement et n'alourdira pas les finances publiques.

L'effort financier consenti par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (direction de la coopération de sécurité et de défense -DCSD-) en matière de coopération structurelle de défense et de sécurité avec les deux pays s'élèvent en 2017 :

- Albanie : La coopération structurelle (environ 5 000 € en 2017) est limitée à l'enseignement du français au profit de personnels du ministère albanais de la défense (financement de cours assuré par l'Alliance française). Sous financement de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, deux missions d'expertise ont par ailleurs été menées en Albanie en 2017, relatives à la maintenance des hélicoptères COUGAR (voir infra conséquences économiques), et aux procédures en vol et de sécurité. Sous réserve de financement, le même type d'action devrait être mené en 2018.
- Chypre : La coopération structurelle reste globalement très limitée (21 664 euros pour l'année 2017). Elle se partage en trois domaines distincts :
 - participation de deux auditeurs à la session 2017 de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (IHEDN) ;
 - allocation d'un budget dédié à l'enseignement du français sous la tutelle directe de l'attaché de sécurité intérieur auprès de l'ambassade de France à Nicosie ;
 - deux missions de police ont été effectuées en 2017 (pour la formation à l'analyse et à la fraude documentaire ainsi que dans le domaine des recherches de personnes avec moyens cynophiles).

3) Conséquences économiques

Ces accords inscrivent dans la durée l'influence militaire française et offrent un socle de coopération en matière de défense qui pourrait, à moyen terme, favoriser nos exportations d'armement envers ces Etats.

4.3.1 Pour mémoire, en 2017, le budget de la défense de l'Albanie était de 97 M€. La nouvelle ministre de la défense a annoncé une hausse de l'ordre de 3 M€ en 2018, portant la part du budget de la défense à 1,15 % du PIB. La part réservée à l'équipement des forces est de 10 %, soit près de 10 M€, par an. Les coopérations envisagées avec cet Etat pourraient se développer dans le cadre d'achats de matériels français. Pour mémoire, l'Albanie a fait l'acquisition en 2009 de cinq hélicoptères COUGAR (le dernier ayant été livré en novembre 2014) et de deux hélicoptères Airbus H145 (livrés en octobre 2015). Par ailleurs un contrat relatif à l'achat de tourelles NARWAL (tourelles de 20 mm) qui équiperont les patrouilleurs de la marine albanaise a été signé en avril 2017 pour un montant de 5,5 M€.

4.3.2 La France compte parmi les partenaires privilégiés de Chypre. Cette relation bilatérale de défense repose notamment sur l'intérêt opérationnel que représente la position géographique de Chypre, point d'appui stratégique pour les opérations dans la région. En outre, ses ports peuvent accueillir des porte-aéronefs et sous-marins nucléaires d'attaque (SNA). 39 escales françaises ont eu lieu en 2016. En 2017, le budget de la défense chypriote était de 320 M€, dont 70 M€ consacrés aux acquisitions. Les prospects avec Chypre sont relatifs, entre autres, aux patrouilleurs et aux centres de contrôle aérien.

Le nouvel accord de coopération en matière de défense permettra d'étendre la coopération militaire, en particulier dans le domaine du soutien logistique. Un autre accord intergouvernemental relatif à l'évacuation de ressortissants (RESEVAC) est en cours de négociation.

4) Conséquences fiscales

- Le préambule de l'accord signé avec l'Albanie vise la convention SOFA OTAN du 19 juin 1951 relative au statut des forces des Etats parties au traité de l'Atlantique Nord et également la convention en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales signée à Tirana le 24 décembre 2002¹⁵. Les dispositions fiscales de l'article 9 de l'accord signé avec l'Albanie sont conformes à celles prévues par l'article X de la convention SOFA OTAN qui prévoient le maintien de la résidence fiscale des personnels dans leur Etat d'origine aux fins d'application de la convention fiscale entre la France et l'Albanie.
- L'accord de coopération avec la République de Chypre ne comporte pas de clause fiscale particulière. Toutefois, il vise expressément dans son préambule la convention SOFA UE du 17 novembre 2003 qui organise le statut des forces échangées entre Etats membres. L'article 16 du SOFA UE prévoit également le maintien de la résidence fiscale des personnels dans leur Etat d'origine aux fins d'application de la convention fiscale bilatérale.

V – État des signatures et ratifications

L'accord franco-albanais a été signé à Paris le 28 mars 2017 par Jean-Luc Todeschini, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense de la République française, chargé des anciens combattants et de la mémoire, et par Ditmir Bushati, ministre des affaires étrangères de la République d'Albanie.

15

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000785343&fastPos=1&fastReqId=1938999549&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

Le 4 avril 2017, le ministre de la défense a reçu son homologue chypriote à l'Hôtel de Brienne. Lors de cette rencontre, les deux ministres ont signé l'accord de coopération en matière de défense.

Les procédures nationales nécessaires à l'entrée en vigueur de ces accords sont en cours en Albanie comme à Chypre.

VI - Déclarations ou réserves

Sans objet.