

N° 5

—

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 octobre 1996

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord du 18 mars 1993 modifiant l'accord du 3 août 1959 modifié par les accords du 21 octobre 1971 et du 18 mai 1981 complétant la convention entre les **Etats Parties au traité de l'Atlantique Nord** sur le statut de leurs forces, en ce qui concerne les forces stationnées en République fédérale d'Allemagne,*

Par M. Serge VINÇON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Guy Penne, Jean Clouet, François Abadie, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Genton, *vice-présidents* ; Michel Alloncle, Jean-Luc Mélenchon, Serge Vinçon, Bertrand Delanoë, *secrétaires* ; Nicolas About, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Mme Monique ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, Didier Borotra, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Pierre Croze, Marcel Debarge, Jean-Pierre Demerliat, Xavier Dugoin, André Dulait, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Philippe de Gaulle, Daniel Goulet, Yves Guéna, Jacques Habert, Marcel Henry, Roger Husson, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Maurice Lombard, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Alain Peyrefitte, Bernard Plasait, Régis Ploton, Guy Robert, Michel Rocard, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES BASES JURIDIQUES DU STATIONNEMENT DES FORCES MILITAIRES ÉTRANGÈRES EN ALLEMAGNE	6
A. DE L'APRÈS-GUERRE JUSQU'À LA RÉUNIFICATION DE L'ALLEMAGNE	6
1. <i>En dehors du cadre OTAN</i>	6
2. <i>Le cadre OTAN</i>	7
B. LE STATUT DES FORCES DEPUIS LA RÉUNIFICATION DE L'ALLEMAGNE	7
C. LA SPÉCIFICITÉ DU STATUT DES FORCES FRANÇAISES	8
1. <i>Les forces françaises après le retrait de 1966 du dispositif intégré</i>	8
2. <i>Les réalisations communes en matière de défense</i>	8
II. LA SITUATION DES FORCES NON-ALLEMANDES STATIONNÉES EN RFA ET LEUR ÉVOLUTION	9
A. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS FRANÇAIS	9
B. L'ÉVOLUTION DES AUTRES FORCES PRÉSENTES EN ALLEMAGNE	10
1. <i>Les forces armées des Etats-Unis</i>	10
2. <i>Les forces britanniques</i>	10
3. <i>Les forces belges</i>	10
4. <i>Les forces néerlandaises</i>	11
5. <i>Les forces canadiennes</i>	11
III. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'ACCORD DU 18 MARS 1993	11
A. LE PRINCIPE : APPLIQUER LA LOI FÉDÉRALE	11
B. LES PRINCIPAUX DOMAINES CONCERNÉS	12
1. <i>La circulation</i>	12
2. <i>Manoeuvres et exercices</i>	12
3. <i>L'utilisation des biens immobiliers affectés aux forces</i>	12
4. <i>Le respect des prescriptions de sauvegarde de l'environnement</i>	13
5. <i>Le droit du travail appliqué aux personnels civils des forces</i>	13
6. <i>Les questions juridictionnelles</i>	14
7. <i>La création d'une procédure de règlement des différends</i>	14
CONCLUSION	16
EXAMEN EN COMMISSION	17
PROJET DE LOI	17
ANNEXE - ETUDE D'IMPACT SUR LES CONSÉQUENCES DE L'ACCORD SIGNÉ A BONN LE 18 MARS 1993	18

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Nous sommes invités à examiner, dans le but d'en autoriser la ratification, un accord multilatéral, signé le 18 mars 1993 entre la France, l'Allemagne, la Belgique, le Canada, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne.

Cet accord modifie un important accord du 3 août 1959 précisant les modalités de stationnement des forces OTAN non allemandes sur le territoire fédéral, en application d'une convention, signée à Londres en 1951, précisant les règles générales du stationnement sur le territoire d'un Etat partie au Traité de l'Atlantique-Nord des forces d'un ou de plusieurs autres Etats Parties.

Globalement, cet accord de 1993, en tirant les conséquences de la réunification allemande, entend permettre l'application prioritaire du droit allemand dans les différents domaines du stationnement de forces étrangères, bénéficiaires jusqu'alors de nombreuses mesures dérogatoires.

Avant d'analyser les principales dispositions de cet accord, votre rapporteur rappellera les bases juridiques du stationnement de forces étrangères en territoire allemand. Il évoquera ensuite l'évolution des effectifs de ces forces qui permet de constater, pour tous les états concernés, une réduction drastique de leur présence militaire en République fédérale. La France ne fait pas exception, comme le démontrent les projets de restriction de nos unités, présentés par le Ministre devant votre commission le 17 juillet dernier.

I. LES BASES JURIDIQUES DU STATIONNEMENT DES FORCES MILITAIRES ÉTRANGÈRES EN ALLEMAGNE

A. DE L'APRÈS-GUERRE JUSQU'À LA RÉUNIFICATION DE L'ALLEMAGNE

Entre 1951 et 1959 deux séries de textes ont jeté les bases juridiques et politiques de la présence de forces militaires non-allemandes sur le territoire de la république fédérale. Une première série prise en dehors du cadre OTAN, la seconde prise en application de conventions élaborées dans le cadre de l'Alliance atlantique.

1. En dehors du cadre OTAN

La première série de textes -Conventions de Bonn du 26 mai 1952 amendées par les accords de Paris du 23 octobre 1954- implique, outre la République fédérale, les trois puissances « occupantes » de l'époque : Etats-Unis, Grande-Bretagne, France. Ces textes consacrent la souveraineté de la RFA (née juridiquement en 1949) et mettent fin au régime d'occupation prévalant depuis la chute du IIIe Reich.

Cependant, par ces textes, les trois puissances « *se réservent les droits antérieurement exercés ou détenus par elles en ce qui concerne le stationnement de forces armées sur le territoire de la République fédérale* », la mission de ces forces étant « *la défense du monde libre dont la République fédérale et Berlin font partie* ».

A cet effet, une convention spécifique, rattachée à la convention de Bonn et signée le même jour, avait posé les « droits et obligations des forces étrangères et de leurs membres sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne ». Cette convention a été, depuis, abrogée par l'accord de 1959.

Deux ans plus tard, les conventions de Bonn furent amendées dans le cadre des « accords de Paris » du 23 octobre 1954.

En particulier, fut alors conclue la Convention relative à la **présence des troupes étrangères sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne**, dont l'article premier prévoit qu' « *à partir de l'entrée en vigueur des arrangements sur la contribution allemande à la défense* (l'accession de l'Allemagne à l'OTAN et à l'UEO fut conclue le même jour, le 23 octobre 1954, pour entrer en vigueur le 5 mai 1955 en ce qui concerne l'OTAN), *des forces de même nationalité et de même importance que celles*

qui se trouveront à cette date (5 mai 1955) sur le territoire de la République fédérale, pourront y être stationnées ».

C'est cette convention qui, aujourd'hui encore, constitue le fondement essentiel du stationnement des forces britanniques, américaines et françaises en territoire allemand.

2. Le cadre OTAN

Peu après la conclusion du Traité de l'Atlantique Nord -le 4 avril 1949-, les Etats signataires à ce traité ont signé à Londres, le 19 juin 1951, **la Convention entre les Etats parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces**. Cette convention détermine, d'une façon générale, les règles applicables aux forces étrangères stationnant sur le territoire d'un autre Etat partie : principe du respect de la législation de l'Etat de séjour, exonérations diverses, fiscales ou douanières, dont lesdites forces peuvent bénéficier, règles juridictionnelles, dispositions relatives à l'indemnisation des dommages éventuels etc..

En conséquence de l'accession effective, en mai 1955, de la République fédérale à l'OTAN, fut signé le 3 août 1959 un **accord complétant la convention de 1951 précisant le régime des forces OTAN stationnées en RFA**. C'est cet accord complémentaire, déjà modifié en 1971 et en 1981, qu'il nous est aujourd'hui proposé de modifier à nouveau par l'accord du 18 mars 1993 présentement soumis à notre examen.

L'accord complémentaire du 3 août 1959, dans la logique de la convention de 1951, fait application, au cas particulier de la RFA, des grands principes qu'elle pose. Il traite d'une part des facilités accordées aux forces alliées pour l'exercice de leur mission en RFA et des modalités de coopération entre l'Etat de séjour -la RFA- et les Etats d'origine des forces. D'autre part, il règle la situation des forces et de leurs membres, civils et militaires à l'égard de la loi allemande.

B. LE STATUT DES FORCES DEPUIS LA RÉUNIFICATION DE L'ALLEMAGNE

La réunification de l'Allemagne a notamment entraîné la conclusion préalable, le 12 septembre 1990, du Traité dit 4+2 -les quatre grandes puissances plus les deux Etats allemands- fixant notamment les frontières définitives de l'Allemagne unifiée, mettant fin aux droits et obligations des quatre puissances et, en rendant caducs les accords quadripartites, notamment pour Berlin, conférant à l'Allemagne sa pleine souveraineté.

A la suite de cet accord, des **accords sous forme d'échanges de lettres** furent conclus le 25 septembre 1990. Confirmant la validité des accords de stationnement antérieurs -convention de 1951 et accord complémentaire de 1959, convention de Paris du 23 octobre 1954 sur la présence des troupes étrangères- ces accords prévoyaient également d'une part le maintien temporaire, à la demande de l'Allemagne, de forces étrangères à Berlin ; ce dispositif, spécifique à Berlin, a été abrogé le 31 décembre 1994. D'autre part ils réglaient les modalités de déplacement des forces pour leur activité officielle dans les nouveaux Länder, déplacement qui nécessite le consentement exprès des autorités allemandes.

C. LA SPÉCIFICITÉ DU STATUT DES FORCES FRANÇAISES

1. Les forces françaises après le retrait de 1966 du dispositif intégré

Les Forces françaises stationnées en Allemagne sont régies par les mêmes accords de stationnement auxquels sont soumises les autres forces non-allemandes. Toutefois, des particularités ont résulté de la décision de 1966 de se retirer de l'organisation intégrée.

Dans deux aide-mémoire des 11 et 29 mars 1966, la France exprima sa volonté de maintenir des forces françaises en RFA « en vertu de la convention du 23 octobre 1954 » (donc hors OTAN), ce que la République fédérale accepta.

D'autres modalités particulières furent alors prévues : le double pavoisement, l'information préalable du gouvernement fédéral quant au choix du commandant en chef des FFA, l'intention de la RFA de ne pas remettre en cause l'implantation des unités et installations des FFA, la notification annuelle au gouvernement fédéral des effectifs, de la structure et des matériels des FFA, l'obligation enfin de notifier à l'autorité allemande les mouvements, manoeuvres et exercices à partir du niveau du régiment.

2. Les réalisations communes en matière de défense

En novembre 1987 fut décidée, lors du 50e Sommet franco-allemand, la création de la brigade franco-allemande. Un arrangement administratif spécifique à l'organisation et au fonctionnement de cette unité fut conclu en novembre 1989, mais il s'inscrit néanmoins dans le dispositif des accords de stationnements antérieurs. Cet arrangement administratif est en voie

d'aménagement afin de prendre en compte notamment la création décidée depuis, de l'Eurocorps, auquel la brigade franco-allemande est subordonnée.

II. LA SITUATION DES FORCES NON-ALLEMANDES STATIONNÉES EN RFA ET LEUR ÉVOLUTION

Les six nations dont les forces ont été ou sont encore présentes en RFA (Canada, France, Grande-Bretagne, USA, Pays-Bas et Belgique) ont toutefois d'ores et déjà procédé et procéderont encore à des réductions substantielles de leurs effectifs présents en territoire allemand.

A. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS FRANÇAIS

En 1962, les FFA comptaient 68 000 hommes. Aujourd'hui réduites à 18 000 hommes, elles n'atteindront plus, en application des restructurations récemment décidées, que 2 500 hommes à l'horizon 1999.

Les restructurations annoncées concerneront en 1997 et 1999 :

1997	
Breisach	63e Régiment d'artillerie
Offenburg	détachement du 6e régiment du matériel
Spire	10e régiment du Génie
Stetten	3e régiment de Dragons
Villingen	19e groupe de Chasseurs

1999	
Baden	5e régiment de commandement et de soutien Etats-majors de la 1ère DB et des FFSA
Rastatt	6e régiment du matériel
Saint-Wendel	1er régiment de cuirassiers
Trèves	13e régiment du Génie
Wittlich	8e groupe de chasseurs
Landau	2e régiment d'artillerie
Achern	42e régiment de transmission transféré à Laval

Quatre unités demeureront stationnées en Allemagne :

3 relevant de la BFA

- état-major de la brigade et son régiment de soutien à Müllheim

- 3e régiment de hussards transféré en 1996 de Pforzheim à Immendingen

- 110e régiment d'infanterie à Dananeschingen

Une unité indépendante

- le 16e groupe de chasseurs à Saarbùrg

B. L'ÉVOLUTION DES AUTRES FORCES PRÉSENTES EN ALLEMAGNE

1. Les forces armées des Etats-Unis

Les Etats-Unis ont réduit leurs forces stationnées en Allemagne par étapes : de **420.000 hommes** à l'époque de la guerre froide (chiffre de 1961), elles étaient fortes d'environ **327.000 hommes en 1989**, de **165.500 hommes en 1995** et leur effectif actuel est de **135.650**. Le nombre des **employés civils**, des membres de familles et de la main d'oeuvre employée selon le droit du travail allemand se réduira proportionnellement. En 1989, plus de 300.000 membres de familles à charge des forces US vivaient en Allemagne. A la fin 1994, leur nombre s'est réduit à 115.000 et il diminuera jusqu'à la fin 1996 à moins de **100.000**. Tandis qu'en 1989 la main d'oeuvre employée auprès des forces US selon le droit allemand se chiffrait encore à près de 100.000 personnes, elle a diminué jusqu'à la fin 1994 à moins de 25.000. A la fin de l'année 1996, ces personnes seront moins de **20.000**.

2. Les forces britanniques

La Grande-Bretagne a réduit les effectifs de ses forces en Allemagne de 71.000 (1992) à environ 32.000 hommes en 1995, dont 26.000 personnels de l'armée de terre et 6.000 personnels de l'armée de l'air.

3. Les forces belges

La Belgique réduira ses forces en Allemagne dont le volume était à l'origine de 27.300 hommes à un effectif de 2.150 hommes au 31 décembre 1997. En plus des soldats, environ 3.900 membres de familles et personnels civils des forces vivent actuellement en Allemagne.

4. Les forces néerlandaises

Les forces néerlandaises stationnées en Allemagne avaient autrefois un effectif d'environ 8.000 hommes. Elles ont déjà été réduites à 5.700 hommes et il est prévu qu'elles soient réduites à 2.500 hommes.

5. Les forces canadiennes

Les derniers soldats du contingent canadien en Allemagne, fort à l'origine de 7.900 hommes, ont quitté le Bade-Wurtemberg le 13 juillet 1993. A l'avenir, quelque 100 militaires seront maintenus au sein des quartiers généraux OTAN et dans le cadre de la formation AWACS de l'OTAN.

III. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'ACCORD DU 18 MARS 1993

A. LE PRINCIPE : APPLIQUER LA LOI FÉDÉRALE

Malgré la pétition de principe de l'application de la législation allemande aux forces étrangères stationnées sur le territoire de la République fédérale, de nombreuses dérogations permettent aux forces stationnées de bénéficier dans certains domaines, d'avantages ou de facilités particulières. De sorte que les forces étrangères, selon les domaines concernés, peuvent relever de deux législations différentes : soit le droit allemand, soit le droit de l'Etat d'origine.

Les domaines d'application du droit français, en ce qui concerne nos forces, sont variés : normes françaises quant à la construction, caractéristiques et équipement des véhicules, compétence juridictionnelle française pour les infractions pénales, règlements de sécurité propres à l'intérieur des bâtiments de la force, horaires d'ouverture et de fermeture des magasins des forces. A ces dérogations au droit allemand, s'ajoutent diverses exonérations, notamment fiscales ou douanières. Enfin, en matière de manoeuvres militaires en terrain libre, des facilités particulières sont accordées aux forces étrangères.

La philosophie générale du texte qui nous est soumis consiste donc à réaffirmer la règle de l'application du droit allemand et réduire les dérogations accordées.

B. LES PRINCIPAUX DOMAINES CONCERNÉS

Dans cette logique, les domaines suivants font l'objet de modifications significatives.

1. La circulation

Pour ce qui est des immatriculations des véhicules privés, le texte prévoit la possibilité, sous conditions, d'immatriculations allemandes, ainsi que la possibilité, pour les autorités allemandes, d'exiger la notification des immatriculations spécifiques faites par les forces. S'agissant des mouvements militaires et du transport des matières dangereuses, les autorisations correspondantes seront instruites par la Bundeswehr et les Länders, qui coordonneront l'exécution de ces déplacements.

D'autre part, il est prévu désormais que les services allemands pourront inspecter les installations de contrôle technique des véhicules des forces.

2. Les manoeuvres et exercices

La possibilité pour les forces d'exécuter des manoeuvres à l'extérieur de leurs installations est confirmée, mais celles-ci devront respecter les conditions définies par la loi allemande, notamment en matière de réquisition, de circulation aérienne et de respect de l'environnement. Il en résultera une limitation de la capacité de manoeuvre en terrain libre. Par ailleurs la participation à des manoeuvres d'unités non stationnées en République fédérale nécessitera le consentement des autorités.

En fait, tous les exercices aériens et terrestres, à l'extérieur des emprises mises à la disposition des forces seront soumis à l'approbation des autorités allemandes.

3. L'utilisation des biens immobiliers affectés aux forces

Dans ce domaine la règle est posée de la référence au droit allemand, sauf accords contraires. Les manoeuvres exécutées à l'intérieur des domaines de la force par des unités transférées en RFA pour l'occasion, devront recevoir l'accord des autorités allemandes, sauf s'il s'agit d'unités inférieures à 200 hommes et organiquement liées à l'unité stationnée, auquel cas une simple notification suffira.

Les nouvelles dispositions précisent par ailleurs les conditions d'accès des autorités allemandes aux biens immobiliers des forces « pour la sauvegarde des intérêts allemands ».

Le principe de coopération entre autorités allemandes et autorités de la force pour l'administration des biens affectés à la force est réaffirmé et son domaine élargi à la protection de l'environnement, y compris le recensement et l'évaluation des sites présentant un danger en raison d'une contamination du sol.

Surtout, pour les travaux à réaliser sur ces biens, la règle devient la procédure indirecte, c'est-à-dire le recours, par la force, aux entreprises allemandes, de préférence à leurs propres personnels (procédure directe), sauf pour des travaux d'entretien ou de peu d'importance.

4. Le respect des prescriptions de sauvegarde de l'environnement

Des dispositions nouvelles sont insérées dans l'accord, affirmant la reconnaissance, par les Etats d'origine des forces stationnées en Allemagne, de l'importance de la protection de l'environnement dans le cadre de leurs activités.

Les projets des forces devront faire l'objet d'études quant à leur impact sur l'environnement. Une analyse devra être faite quant aux effets de leurs activités dans tous les domaines : air, eau, flore, faune etc. Si des dégâts sont constatés, ils devront entraîner réparation ou une compensation appropriée.

5. Le droit du travail appliqué aux personnels civils des forces

L'accord est l'occasion, pour les autorités allemandes, d'appliquer, d'une manière plus systématique qu'auparavant, le droit de cogestion des comités d'entreprise. Toute restriction à l'exercice de ce droit ne pourra se fonder que sur des « intérêts militaires ».

A titre provisoire, et jusqu'au 31 décembre 1994, cinq domaines avaient été exclus du droit de codécision : les classements et reclassements d'emplois, les plans sociaux, l'embauche, l'amélioration de la rentabilité du travail, la mise en application de nouvelles méthodes de travail. Cette exclusion temporaire est aujourd'hui terminée.

6. Les questions juridictionnelles

La convention de Londres de 1951 accorde aux autorités des Forces stationnées, un droit de juridiction exclusive sur leurs membres pour les infractions réprimées par la législation nationale (atteinte à la sûreté de l'Etat par exemple), mais ne tombant pas sous le coup de la législation allemande.

Symétriquement, la convention reconnaît aux autorités allemandes une juridiction exclusive pour les infractions punies par la législation allemande et non par la législation de l'Etat d'origine.

Cependant, pour le cas le plus fréquent, à savoir la commission d'infractions punies par les deux législations, les autorités des forces ont **priorité de juridiction** pour les infractions concernant la sûreté de l'Etat d'origine, les personnes et la propriété des membres des forces ou encore les infractions résultant de négligences dans l'exécution du service. Les autorités allemandes ont priorité de juridiction pour les autres infractions, mais, en application de la convention, ont renoncé, d'une manière générale, à l'exercice de cette priorité, tout en se gardant la possibilité de révoquer cette renonciation dans certains cas.

L'accord nouveau précise que la renonciation (par l'Allemagne à sa priorité de juridiction) ne saurait concerner les cas susceptibles de la peine de mort. Par ailleurs, les « intérêts de l'administration de la justice allemande » légitimant la révocation de la renonciation à la priorité de juridiction sont précisés. Il s'agit d'affaires particulièrement graves :

- infractions relevant de la cour d'appel en premier ressort
- « infractions ayant entraîné mort d'homme, vol avec violences, viol - pour autant qu'elles n'aient pas été dirigées contre un membre d'une force ou d'un élément civil ou une personne à charge »

7. La création d'une procédure de règlement des différends

En cas de litige au sujet de l'interprétation ou de l'application de l'accord, une procédure est prévue à plusieurs niveaux :

- tentative de règlement amiable au niveau le plus bas, voire à un niveau militaire ou civil supérieur
- à défaut de règlement dans les quinze jours, toute partie au différend peut demander la constitution d'une commission consultative, composée d'un nombre de membres correspondant à celui des parties en cause.

Elle peut, lors de son travail, requérir l'opinion de toute personnalité ou organisation (OTAN, UEO, OCDE).

Elle dispose de soixante jours pour émettre ses recommandations finales.

Sauf objection dans les quinze jours, par l'une des parties, celles-ci exécutent la solution préconisée par la Commission.

*

* *

CONCLUSION

Les conséquences de l'accord que nous venons d'examiner sont de deux ordres.

En premier lieu, il permet à la République fédérale de conforter l'application, légitimement prioritaire, de ses règles juridiques et sociales, au fonctionnement des forces étrangères présentes sur son sol. Cela étant, certaines spécificités militaires et fonctionnelles de ces unités sont préservées, ou font l'objet d'une banalisation progressive.

En second lieu, les incidences de ce texte concerneront les forces elles-mêmes. Comme le précise l'étude d'impact¹ présentée par le gouvernement, il en résultera une formation spécifique des membres des forces aux procédures juridiques allemandes, des aménagements techniques significatifs concernant certains équipements et matériels pour les aligner sur les normes allemandes, notamment en matière de respect de l'environnement ; il conviendra enfin d'établir des relations plus étroites et plus suivies avec les différentes autorités allemandes compte tenu des nouvelles formalités d'information, de coopération et d'autorisations prévues par le texte.

Sur le plan financier, les dépenses nouvelles générées par l'accord ne sont pas chiffrables à ce stade. Toutefois il convient de rappeler que les effectifs des forces stationnant en République fédérale et singulièrement ceux des forces françaises sont promis à une réduction drastique au cours des prochaines années, ce qui pourrait compenser à due concurrence les dépenses occasionnées pour la mise en oeuvre de l'accord.

Enfin, ce texte est aussi l'occasion de réfléchir sur le maintien de forces françaises en République fédérale, 6 ans après la réunification de l'Allemagne, et dans un contexte géostratégique où la menace à l'est n'est plus une priorité militaire. Votre rapporteur est de ceux qui considèrent cependant que dans la perspective de plus en plus nécessaire de forces armées où les unités multinationales européennes prendront une part prépondérante, la coopération franco-allemande, élargie à d'autres partenaires, est une démarche qu'il importe d'entretenir et de conforter. Pour cet ensemble de raisons, votre rapporteur vous invite à donner un avis favorable à l'adoption du projet de loi qui nous est soumis.

¹ Ce document figure en annexe au présent rapport

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 2 octobre 1996.

A l'issue de l'exposé de M. Serge Vinçon, M. Philippe de Gaulle a évoqué avec le rapporteur les conséquences de l'accord pour les civils, notamment enseignants, employés dans le cadre des forces françaises et qui relèveraient, davantage que par le passé, de la législation allemande. Il a enfin rappelé, à la demande de **M. Xavier de Villepin, président**, l'évolution récente des effectifs des forces étrangères stationnées en Allemagne.

La commission a ensuite **adopté** le projet de loi qui lui était soumis.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification de l'accord modifiant l'accord du 3 août 1959, modifié par les accords du 21 octobre 1971 et du 18 mai 1981 complétant la convention entre les Etats parties au traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, en ce qui concerne les forces stationnées en République fédérale d'Allemagne, fait à Bonn le 18 mars 1993 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 452 (1995-1996).

ANNEXE
ETUDE D'IMPACT¹
SUR LES CONSÉQUENCES DE L'ACCORD
SIGNÉ A BONN LE 18 MARS 1993

La France, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique, le Royaume des Pays-Bas et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont signé le 18 mars 1993 un accord modifiant l'accord du 3 août 1959 modifié par les accords du 21 octobre 1971 et du 18 mai 1981 complétant la Convention entre les Etats Parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, en ce qui concerne les forces stationnées en République Fédérale d'Allemagne.

L'accord modifié par l'accord soumis à ratification est dit « complémentaire » parce qu'il complète la Convention de 1951 entre Etats Parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, en ce qui concerne leurs forces stationnées en Allemagne, dit accord SOFA.

Le statut des forces défini par l'accord complémentaire se fondait, dans un contexte historique particulier, sur des dispositions largement dérogoires au droit allemand. La République fédérale d'Allemagne, au lendemain de son unification et du traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne du 12 septembre 1990 qui consacrait sa pleine souveraineté, a souhaité une révision générale de l'Accord de 1959 afin de l'expurger de l'ensemble des dispositions dérogeant au droit applicable à la Bundeswehr, notamment dans des domaines de plus en plus sensibles au plan politique, comme l'environnement.

En Allemagne, la révision de cet accord était en outre considérée comme nécessaire, pour des motifs d'ordre général. En effet, bien signé le 3 août 1959, postérieurement à l'accord de stationnement de 1954, et destiné seulement par ailleurs à préciser le contenu de l'accord SOFA, conformément à l'article 25 de celui-ci, l'accord complémentaire était perçu, particulièrement par le gouvernements des Länder, comme le « statut des forces d'occupation », organisant au bénéfice de celles-ci un statut plus favorable que le SOFA.

C'est pourquoi le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a demandé, au mois de juin 1991, la révision de cet accord, conformément à l'article 82 de l'accord complémentaire. Les négociations se sont engagées au mois de septembre 1991.

L'accord modificatif, conclu le 18 mars 1993, permet de concilier, selon des modalités le plus souvent très proches de ce que nous préconisons, d'une part la reconnaissance du souhait légitime de l'Allemagne de retenir comme principe l'application du droit allemand, d'autre part la nécessaire prise

¹ *Présentée par le Gouvernement pour l'information des Parlementaires*

en compte des besoins spécifiques des forces. Ainsi, l'accord pose-t-il le principe général d'application du droit allemand au statut des forces alliées, mais il lui apporte un certain nombre de tempéraments afin, notamment de préserver l'autonomie des forces dans des domaines essentiels (manoeuvre et exercices, mise en oeuvre du droit du travail et notamment des plans sociaux).

L'accord permet également d'éviter la possibilité d'une application trop soudaine des normes nouvelles du droit allemand, ou encore de limiter les conséquences financières qui pourraient résulter d'une application trop rigide de ce droit (règles de construction, normes des véhicules, réparation des dommages causés à l'environnement).

1 - Les conséquences du nouvel accord complémentaire sur les activités des Forces françaises stationnées en Allemagne (FFSA)

Les avantages attendus de l'entrée en vigueur de l'accord modifiant l'accord complémentaire ont notamment trait :

- à des améliorations de forme,
- à l'actualisation du texte au regard du droit interne allemand (droit judiciaire, article 10 de l'accord modifiant l'accord complémentaire) et du droit international (application de la Convention de La Haye, réglementation aérienne),
- à l'introduction de pratiques déjà existantes permettant ainsi de les entériner,
- à une coopération accrue avec les autorités allemandes entraînées par les nouvelles dispositions rejoignant fréquemment l'esprit du droit communautaire (en matière judiciaire et de pouvoir de police),
- à la réduction des exceptions au droit communautaire qui permet un meilleur respect du principe de la territorialité des lois et clarifie ainsi les situations en requérant moins de comparaison entre les droits de l'Etat d'origine et de l'Etat de séjour.

1.1 - A l'extérieur des installations, les forces sont confrontées à l'environnement allemand

Dans la mesure où les activités des Forces sont effectuées dans un **environnement allemand, la législation allemande doit s'appliquer**. Par ailleurs, un certain nombre **d'autorisations** des autorités allemandes devront être obtenues. Ces modifications portent essentiellement sur **quatre domaines**.

a) Impact en matière de transports et de circulation

En matière **d'immatriculation des véhicules**, la RFA peut exiger la notification des immatriculations faites par les forces, même si l'inspection technique des véhicules des forces reste du domaine de la compétence de ces dernières. L'inspection technique des Forces reste ainsi du domaine de leur compétence, mais les autorités allemandes pourront contrôler les centres d'inspection.

En ce qui concerne le **transport et la circulation militaire** (convois ou transport de matières dangereuses par exemple), des **autorisations spéciales** seront nécessaires dans le cadre de procédures de coordination mises en place par les services des forces armées allemandes.

En outre, toutes les dispositions de **sécurité routière** allemandes devront être observées et toute dérogation devra être autorisée par la République fédérale d'Allemagne.

b) Impact en matière de procédures judiciaires

Plusieurs aspects sont concernés.

En matière d'**autopsie** tout d'abord, les procédures sont modifiées. Celles nécessitées pour raisons pénales sont effectuées par les autorités allemandes. Quant à la peine de mort, il a été précisé qu'il n'y aurait pas d'exécution de celle-ci et pas de poursuite pénale pouvant entraîner sa prononciation en République Fédérale d'Allemagne. En revanche, **la coopération et l'entraide judiciaire** seront assurées si la législation allemande ou les accords internationaux l'exigent.

Par ailleurs, pour les **procédures juridictionnelles**, les autorités allemandes veulent être **informées de toutes les affaires pénales graves relevant de la juridiction française**.

Enfin, même si le service de liaison de la Force est maintenu pour les questions pénales ou civiles, le passage facultatif par le service de liaison atténue l'assistance administrative aux ressortissants des FFSA. Les conséquences en sont notamment :

- la **possibilité pour la RFA de révoquer la renonciation plus facilement**,

- l'applicabilité de la procédure judiciaire pénale allemande accélérée ; ceci nécessite alors de faire annuler les jugements allemands pour transmettre ensuite la procédure aux autorités judiciaires françaises compétentes, lorsque ces jugements ne respecteraient pas les règles de compétences juridictionnelles (la procédure ne permet pas en effet aux juridictions allemandes d'avoir connaissance de la qualité de membre des FFSA de l'inculpé).

c) Impact en matière de formalités administratives

Les nouvelles dispositions conduisent à constater selon les cas un renforcement ou un allègement des formalités :

Renforcement :

- une nouvelle procédure de **notification par voie de publication** (avec traduction) est introduite,
- la **coopération est accrue avec les autorités allemandes** (gendarmerie/Polizei, service de liaison ...),
- des formalités supplémentaires sont applicables aux forces d'origine non stationnées en RFA, lorsque celles-ci viennent effectuer des exercices ou des manoeuvres en RFA.

Allègement :

- la notification des affaires pénales à priorité de juridiction allemande se fera par le service de liaison de manière facultative,
- les délais de notification des actes judiciaires en matière civile seront réduits,
- l'application de la procédure indirecte dans le domaine de l'infrastructure transfère aux autorités allemandes la charge de l'élaboration des dossiers techniques.

d) Le domaine des manoeuvres et exercices

L'autorisation du Ministre allemand de la Défense est nécessaire pour l'entraînement des Forces à l'extérieur des biens immobiliers, celle des autorités allemandes pour le transfert des troupes en République Fédérale d'Allemagne (l'ancienne procédure comportait uniquement une obligation de notification aux autorités allemandes).

Le droit allemand sera strictement applicable (par exemple, les lois sur l'environnement, sur les réquisitions ou sur la circulation aérienne). Son évolution devra être prise en compte (Nota : les dispositions concernant les activités d'entraînement sont déjà applicables par anticipation conformément à la lettre n° 727 DEF EMAT SOUTIEN TRTE-P du 31 mars 1993).

1.2 - Les forces à l'intérieur des biens immobiliers

Sont présentées ici plus particulièrement les procédures de **construction** et les **questions sociales**.

a) Les procédures de construction

La seule **procédure indirecte de travaux**, c'est-à-dire la **réalisation de travaux par les entreprises allemandes, est applicable**. La procédure directe (jusqu'à 500 000 DM) est supprimée. Quelques dérogations sont prévues pour les **travaux d'entretien ou les petits travaux**.

Le droit et les règlements allemands en matière de construction et de protection de l'environnement, de marchés de travaux publics et de permis de construire s'imposent.

La question de la protection de l'environnement qui n'était, jusqu'à présent, pas traitée par l'Accord complémentaire, fait désormais l'objet d'un article particulier.

b) Impact sur l'emploi

- en raison des possibilités plus restreintes de procédure directe (travaux exécutés par le Génie), une réduction du personnel de ce service peut être envisagée (conséquence de l'alinéa 1 du sous-paragraphe 2.1),

- il faudra envisager une formation spécifique du personnel concerné (gendarmerie, juristes, techniciens, etc ...),

- une formation linguistique deviendra impérative afin de faciliter les contacts avec les autorités allemandes, plus étroits et fréquents du fait de l'application plus large des contraintes imposées par la nation-hôte.

c) Les questions sociales

En matière de droit du travail, le changement fondamental a porté sur la levée des restrictions imposées dans le domaine de la co-décision du comité d'entreprise. Cependant, les Etats d'origine ont obtenu la limitation de ce pouvoir de co-décision dans un certain nombre de domaines.

2. Incidences financières

Les incidences financières sont difficiles à évaluer à ce stade car ce sont des coûts indirects qui s'établiront progressivement dans le temps après l'entrée en vigueur de l'accord.

Les principales dépenses résulteront de l'adaptation des forces aux normes et au droit allemands, c'est-à-dire principalement :

- coût supplémentaire de mise en conformité des centres d'inspection technique (non chiffrable), porte-chars, citernes et soutes à carburants,

- coût de formation des personnels au droit et à la langue allemande (gendarmes et autres).

Conclusion :

Les modifications apportées sont finalement relativement minimales par rapport aux efforts déployés de part et d'autre durant la révision de l'accord, toutefois, son entrée en vigueur retirera aux forces la marge de manoeuvre et la liberté dans l'application du droit allemand.

Il importe par ailleurs de relever :

- la nécessité de former/informer davantage les membres des FFSA sur le droit allemand, auquel ils deviennent davantage soumis,

- les relations qui deviendront plus étroites et plus suivies avec les autorités allemandes en raison des formalités globalement accrues et plus contraignantes (lors des manoeuvres, pour l'obtention des crédits de mouvement, par l'introduction d'une procédure de règlement des litiges -article 50 de l'accord modifiant l'accord complémentaire),

- la nécessité de nouvelles négociations avec les autorités allemandes en matière d'interprétation et d'application des dispositions modifiées du fait de l'entrée en vigueur du nouveau texte : en effet, sous l'empire de l'accord complémentaire actuel, on recense une centaine d'arrangements administratifs,

- l'adaptation nécessaire des installations et des matériels aux normes allemandes, entraînant notamment :

- des coûts supplémentaires de mise aux normes des centres d'inspection technique (non chiffrables), des porte-chars, des citernes et des soutes à carburant,

- des coûts de formation pour le personnel en matière de droit et d'apprentissage/perfectionnement de la langue allemande.