

N° 5475²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

portant approbation de la Décision des représentants des Gouvernements des Etats membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, concernant les privilèges et immunités accordés à l'Institut d'études de sécurité et au Centre satellitaire de l'Union européenne, ainsi qu'à leurs organes et aux membres de leur personnel, faite à Bruxelles, le 15 octobre 2001

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES
AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(14.11.2005)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; Mme Nancy ARENDT, Rapportrice; MM. Marc ANGEL, François BAUSCH, Xavier BETTEL, Mme Lydie ERR, MM. Marcel GLESENER, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Jean-Pierre KOEPP et Laurent MOSAR, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 17 mai 2005 par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 24 mai 2005.

Lors de la réunion du 3 octobre 2005, la Commission a désigné Mme Nancy ARENDT comme rapporteur.

L'examen de l'avis du Conseil d'Etat et l'adoption du projet de rapport ont été l'objet de la réunion du 14 novembre 2005.

*

**2. L'INSTITUT D'ETUDES DE SECURITE ET
LE CENTRE SATELLITAIRE DE L'UNION EUROPEENNE**

**A. La reprise par l'Union européenne des activités appropriées
de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO)**

Suite à l'échec de la ratification du traité instituant la Communauté Européenne de Défense (CED), l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) a été créée en 1954 en tant que cadre institutionnel des échanges en matière de sécurité et de défense européennes. Elle regroupe aujourd'hui dix pays européens et dispose à côté d'un Conseil et d'un Secrétariat, d'abord installés à Londres, puis transférés à Bruxelles en janvier 1993, d'une Assemblée parlementaire, qui siège à Paris.

L'UEO a comme fondement le traité de Bruxelles¹, signé le 17 mars 1948, qui a été modifié par les Accords de Paris, signés le 23 octobre 1954. En effet avec la signature du Traité de l'Atlantique

1 Traité de collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective.

Nord en 1949, l'exercice des responsabilités militaires inscrites dans le traité de Bruxelles a été transféré à l'Alliance de l'Atlantique Nord.

Le traité de Maastricht consacre la relance de l'Union de l'Europe Occidentale, mise en partie en sommeil, en précisant dans son article J4 (deuxième pilier), que l'UEO est „partie intégrante du développement de l'Union européenne“ et a pour tâches „d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense“. L'Union de l'Europe Occidentale est donc désignée comme le „bras armé“ de l'Union européenne dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Le traité d'Amsterdam clarifie les relations entre l'UE et l'UEO en soulignant que l'UE aura recours à l'UEO pour mettre en œuvre ses décisions ayant des implications dans le domaine de la défense. En effet le traité insère dans le TUE² (article 17 (J.7)) comme missions dévolues à la politique étrangère et de sécurité commune les missions dites de Petersberg³ définies par l'UEO le 19 juin 1992. Il s'exprime en outre pour le rapprochement entre l'UE et l'UEO en prévoyant que l'Union encourage l'établissement de relations institutionnelles plus étroites entre les deux organisations en vue d'une intégration éventuelle de l'Union de l'Europe Occidentale dans l'Union. C'est le 13 novembre 2000 que le Conseil des ministres de l'UEO, réuni à Marseille, donne son accord à une reprise par l'Union européenne des tâches précédemment dévolues à l'Union de l'Europe Occidentale.

Le traité de Nice apporte quelques modifications supplémentaires en matière de sécurité et de défense. Il modifie l'article 17 du traité UE, en supprimant les dispositions définissant la relation entre l'Union et l'UEO et confirme son intention d'une incorporation dans l'Union des fonctions de gestion de crise de l'UEO. Les conclusions du sommet de Nice, du 8 décembre 2000, prévoient „la création sous forme d'agences d'un Centre satellitaire et d'un Institut d'études de sécurité qui incorporent les éléments pertinents des structures de l'UEO“. Déjà en 1999, lors du Conseil européen de Cologne, qui a jeté les bases de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), les Etats membres de l'Union européenne avaient exprimé le souhait que ces organismes soient inclus dans l'Union européenne.

Par conséquent, le 16 juillet 2001, le Conseil Affaires générales de l'Union européenne a conclu un accord politique sur deux actions communes relatives à la création d'un Institut d'études de sécurité et d'un Centre satellitaire. Ainsi deux organismes ont été institués pour assurer des missions techniques, scientifiques et de gestion très spécifiques dans le cadre de la politique européenne de sécurité commune de l'Union européenne (PESC).

Cette création est effective le 20 juillet 2001 et prend la forme de deux actions communes „PESC“ Nos 554 et 555.

L'UEO demeure en place et continue à gérer une part importante de la planification militaire européenne. Elle continue à assumer les fonctions qui lui sont dévolues par le traité de Bruxelles et qui ne peuvent être reprises par l'Union européenne dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, notamment ce mécanisme de sécurité collective prévu à l'article 5⁴ et le compte rendu sous forme de rapport annuel sur la politique de défense devant l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale prévu par l'article 9⁵.

B. L'Institut d'études de sécurité (IES-UE)

La création de l'Institut d'études de sécurité, dont le siège est établi à Paris, a été décidée par le Conseil ministériel de l'UEO en 1989. L'Institut commence à fonctionner en 1991. Son but est de contribuer au développement d'une identité européenne de sécurité; il a pour principale mission de

2 TUE: Traité de l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992.

3 Les missions ou tâches de Petersberg sont une série de missions décidées en 1992 à Petersberg par les Etats membres de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) pour décider quelles actions de défense ils pourraient entreprendre ensemble, en coopération avec l'Union européenne (dont tous les membres de l'UEO font partie) et avec l'OTAN.

4 **Article V:** Au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres.

5 **Article IX:** Le Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale présentera à une assemblée composée des Représentants des Puissances du Traité de Bruxelles à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe un rapport annuel sur ses activités, notamment dans le domaine du contrôle des armements.

fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne en matière de sécurité.

Suite à la reprise de ses activités par l'Union européenne, décidée par l'action commune (No 554) du Conseil du 20 juillet 2001, les missions de l'Institut d'études de sécurité varient: il a pour objet de contribuer à créer une culture commune de la sécurité européenne et de favoriser le débat stratégique en offrant un lieu de rencontre optimal aux décideurs européens et aux experts indépendants. Il est doté d'un statut autonome et jouit de l'indépendance intellectuelle, c'est-à-dire qu'il ne représente ni ne défend aucun intérêt national particulier.

L'Institut participe au développement de la PESC en remplissant trois missions principales:

- tout d'abord par la recherche et le débat sur les grandes questions de sécurité et de défense qui sont déterminantes pour l'Union européenne. L'Institut établit des rapports, des notes et des documents de travail destinés aux organismes européens, de sa propre initiative ou sur demande. L'IES prépare également des discussions et des séances d'information à leur intention, en collaboration avec des experts extérieurs;
- ensuite par l'analyse prospective, pour le Conseil de l'Union européenne et les hauts Représentants pour la PESC. Les séminaires de l'Institut, qui ont lieu à Paris ou à Bruxelles, élargissent et approfondissent la capacité d'analyse de l'Union. Ils réunissent des universitaires, des fonctionnaires, les experts et des décideurs des Etats membres et des pays candidats, mais également d'autres pays européens, des Etats-Unis et du Canada;
- finalement par l'enrichissement du dialogue transatlantique sur toutes les questions de sécurité entre les pays d'Europe, le Canada et les Etats-Unis. Une conférence transatlantique est organisée deux fois par an, l'une en Europe, l'autre en Amérique du Nord. Ces deux manifestations rassemblent des spécialistes et des fonctionnaires originaires de part et d'autre de l'Atlantique, en vue d'améliorer la relation entre ces deux parties du monde et d'élargir l'approche des questions de sécurité des deux côtés.

Le comité politique et de sécurité (COPS) exerce, conformément aux responsabilités qui lui incombent dans le cadre de la PESC, et notamment de la PESD, la surveillance politique des activités de l'Institut, sans porter atteinte à l'indépendance intellectuelle de celui-ci dans l'exercice de ses activités de recherche et dans les travaux de séminaires. Le conseil d'administration (présidé par le Secrétaire/Haut-représentant) approuve le programme de travail annuel et à long terme ainsi que le budget approprié.

L'IES compte neuf chercheurs et un chercheur associé. Le personnel total est de vingt-six membres. Le budget de l'Institut s'élève à 3.508.649 EUR pour l'année 2005. Le budget pour l'année 2006 qui vient d'être approuvé le 4 octobre 2005 par le conseil d'administration s'élève à 3.591.087 EUR, soit une croissance de 2,35%.

Le siège de l'Institut est maintenu à Paris.

C. Le Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE)

Le Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE) a été créé par une action commune (No 555) du Conseil du 20 juillet 2001. Il est le successeur direct du Centre satellitaire de l'Union de l'Europe Occidentale (CSUEO). Etabli à Torrejon de Ardoz, le Centre satellitaire de l'UEO, a été créé en 1991 avec l'objectif d'interpréter et d'analyser les données transmises par satellite pour la vérification des accords de maîtrise d'armements, le suivi des crises et la gestion à l'appui des opérations de l'UEO.

Le Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE) a pour mission de soutenir le processus de prise de décision de l'Union dans le cadre de la PESC, et notamment de la PESD, en renforçant la capacité de l'UE de rassembler des informations géographiques qui l'aideront à prévenir les conflits, à contribuer aux efforts de maintien de la paix en cas de conflit et à apporter une aide humanitaire efficace en cas de catastrophes naturelles ou causées par l'homme. Son devoir est de fournir du matériel résultant de l'analyse de l'imagerie satellitaire et de données collatérales, y compris, le cas échéant, de l'imagerie aérienne.

La déclaration de Marseille du Conseil des ministres de l'UEO, qui a eu lieu le 13 novembre 2000, prévoyait une participation appropriée des pays de l'UEO non membres de l'Union européenne aux activités reprises par l'Union européenne. Cette participation est organisée par une annexe à l'action commune du Conseil No 555 du 20 juillet 2001 relative à la création d'un Centre satellitaire de l'Union européenne, qui prévoit dans son article 21 que „les Etats européens membres de l'OTAN ne faisant

pas partie de l'UE et d'autres Etats qui sont candidats à l'adhésion à l'UE sont habilités à participer aux activités du Centre". Sur ce fondement, les Etats tiers sont habilités à présenter des demandes nationales d'analyse d'images et à accéder, le plus souvent sur décision de la partie requérante, aux produits demandés par les autres utilisateurs du Centre satellitaire.

Le Comité politique et de sécurité (COPS) exerce, conformément aux responsabilités qui lui incombent dans le domaine de la PESC, et notamment de la PESD, la surveillance politique des activités du centre et formulera à l'intention du Secrétaire général/Haut-représentant des orientations sur les priorités du Centre. Ce dernier donne au Centre des instructions opérationnelles, sans préjudice des responsabilités respectives du conseil d'administration et du directeur du centre. Les organisations internationales, telles que les Nations Unies, l'OSCE et l'OTAN, peuvent également adresser des demandes au secrétaire général/Haut-représentant qui, si les capacités du Centre le permettent, donne au Centre des instructions en conséquence, comme le précise l'article 2 de l'action commune.

Les produits du Centre sont mis à disposition des Etats membres et de la Commission et, dans les conditions définies par une annexe à l'action commune aux Etats tiers.

Le personnel de base du Centre est de soixante-huit membres provenant des Etats membres de l'UE. Viennent s'y ajouter des experts détachés de façon temporaire par des Etats membres, la Commission ou des Etats tiers (en particulier Turquie et Norvège, héritage de la période où le Centre dépendait de l'UEO). Le budget du Centre s'élève à 10,56 millions EUR pour l'année 2005.

Le siège du Centre est maintenu à Torrejon.

*

3. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi a pour objet d'approuver les privilèges et immunités accordés à l'Institut d'études de sécurité et au Centre satellitaire de l'UE ainsi qu'à leurs organes et aux membres de leur personnel, arrêtés par les représentants des gouvernements des Etats membres de l'UE, réunis au Conseil, le 15 octobre 2001.

Ainsi que l'exposé des motifs le relève, il s'impose, pour faciliter le fonctionnement de l'Institut et du Centre, à „accorder à ces nouvelles agences et à leur personnel les privilèges, immunités et facilités indispensables à leur fonctionnement et dont elles bénéficiaient jusqu'à présent au titre de l'UEO“.

Les privilèges et immunités accordés à l'Union de l'Europe Occidentale et à ses agents sont placés sous le régime de la „convention sur le statut de l'UEO, des représentants nationaux et du personnel international“, qui a été signé à Paris le 11 mai 1955. Les Etats signataires y ont convenu de la nécessité „que l'Union de l'Europe occidentale, son personnel international et les représentants des Etats membres assistant à ses réunions bénéficient d'un statut propre à faciliter l'exercice de leurs fonctions et leur mission“.

La décision du 15 octobre 2001 se substitue à la Convention du 11 mai 1955 et offre des garanties similaires.

Les actions communes du Conseil Nos 554 et 555 disposent que les nouvelles agences jouissent de la personnalité juridique nécessaire pour remplir leurs fonctions et réaliser leurs objectifs.

On y précise que les nouvelles agences remplacent l'UEO en tant qu'employeurs du personnel en service au 31 décembre 2001. Les obligations découlant des contacts d'engagement existants sont honorées par le nouvel employeur. Pour ce qui est des contrats autres que les contrats d'engagement, signés par l'UEO, au nom des deux agences, ils sont également repris par les nouvelles agences.

Elles disposent également que les privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement des tâches de chaque agence, de son directeur et de son personnel sont prévus dans un accord conclu entre les Etats membres.

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

L'article 1er pose le principe de l'immunité de juridiction et de l'exemption de perquisition, saisie, réquisition, confiscation et autre forme de contrainte administrative ou judiciaire pour les locaux et les biens des agences.

L'article 2 garantit l'inviolabilité des archives.

L'article 4 porte sur la liberté des communications. On y accorde les mêmes privilèges et immunités aux deux agences pour l'utilisation de codes ainsi que de l'envoi et la réception de leur correspondance que celles qui sont accordés aux courriers et valises diplomatiques. De la même façon, l'article 6 relatif aux privilèges et immunités des membres des organes et des membres du personnel des agences de l'Union européenne prévoit l'inviolabilité de tous leurs papiers, documents et autres matériels.

Le régime fiscal des agences et de leur personnel est déterminé par les articles 3, 6 et 8 de la décision. Les agences sont exonérées de tout impôt indirect ainsi que des droits indirects représentant des dépenses importantes. Les membres du personnel des agences bénéficient de l'exonération de l'impôt sur le revenu mais leur traitement est soumis à un prélèvement au profit des agences et peut être pris en compte pour le calcul de l'impôt portant sur d'autres sources de revenus.

La décision précise que l'article 14 du protocole sur les privilèges et immunités des communautés européennes signé le 8 avril 1965, relatif à la détermination du domicile fiscal, est applicable aux membres du personnel des agences. Ainsi les membres des agences seront considérés comme ayant conservé leur domicile fiscal dans leur pays d'origine si celui-ci est membre des communautés.

Pour ce qui est des privilèges et immunités accordés aux agents, la décision prévoit dans son article 5, que les Etats facilitent l'entrée, le séjour et le départ des personnes à des fins officielles. Les membres des agences jouissent de l'immunité de juridiction pour „toutes les paroles prononcées ou écrites et pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles“. Comme c'est l'usage, cette immunité ne s'étend pas aux „actions civiles engagées par un tiers en cas de dommages corporels ou autres ou d'homicides survenus lors d'un accident de la circulation causé par ces personnes“ (article 7). En effet l'article 10 précise que les privilèges et immunités accordés sont conférés dans l'intérêt des agences de l'Union européenne et non dans l'intérêt des personnes concernées.

L'article 10 prévoit que la levée des immunités est opérée par les directeurs des agences dans les hypothèses où elle entrave l'action de la justice et lorsqu'ils peuvent le faire sans nuire aux intérêts des agences. Les conseils d'administration ont une obligation similaire à l'égard des directeurs et des contrôleurs financiers. S'agissant des membres du conseil d'administration, la levée d'immunité revient à la Commission ou aux Etats membres. Les agences de l'Union européenne sont tenues à coopérer avec les autorités compétentes des Etats membres dans le but de faciliter la bonne administration de la justice et de veiller à empêcher tout abus des privilèges et immunités accordés au titre de la présente décision. Les différends concernant un refus de lever une immunité d'une des agences de l'Union européenne ou d'une personne en particulier seront examinés par le Conseil qui statue à l'unanimité (article 11).

L'entrée en vigueur de la décision est fixée par son article 12 au 1er janvier 2002. A ce jour, dix Etats membres ont approuvé la décision, ce qui entraîne qu'elle n'a pas encore pu entrer en vigueur. Il s'avère important de noter que la France a formulé une observation lors de la notification de son approbation, prévoyant l'entrée en vigueur à titre provisoire de la décision sur son territoire à compter du 1er janvier 2002.

Comme prévu par les deux décisions communes, les agences sont opérationnelles depuis le 1er janvier 2002 et ont repris à leur compte les contrats qui liaient jusqu'à présent les agents à l'Union de l'Europe Occidentale. L'approbation de cette décision est donc nécessaire pour substituer au régime des privilèges et immunités accordés aux agents de l'Union de l'Europe occidentale, le nouveau cadre juridique qui fait défaut depuis le 1er janvier 2002.

*

5. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat marque son approbation au projet de loi sous revue dont l'article unique ne donne pas lieu à observation.

Le Conseil d'Etat propose pourtant, d'un point purement formel, d'aligner l'intitulé et le libellé de l'article unique du projet de loi sur l'exemple de la loi du 7 avril 2005 portant approbation de la Décision des représentants des Gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, du 28 avril 2004, concernant les privilèges et immunités accordés à ATHENA (doc. parl. No 5417), et d'écrire en conséquence „... Décision des Réprésentants ...“. La Commission se rallie à cette proposition.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 5475 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

portant approbation de la Décision des Représentants des Gouvernements des Etats membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, concernant les privilèges et immunités accordés à l'Institut d'études de sécurité et au Centre satellitaire de l'Union européenne, ainsi qu'à leurs organes et aux membres de leur personnel, faite à Bruxelles, le 15 octobre 2001

Article unique.— Est approuvée la Décision des Représentants des Gouvernements des Etats membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, concernant les privilèges et immunités accordés à l'Institut d'études de sécurité et au Centre satellitaire de l'Union européenne, ainsi qu'à leurs organes et aux membres de leur personnel, faite à Bruxelles, le 15 octobre 2001.

Luxembourg, le 14 novembre 2005

La Rapportrice,
Nancy ARENDT

Le Président,
Ben FAYOT

