

N° 5393²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord entre les Etats membres de l'Union européenne concernant les demandes d'indemnités présentées par un Etat membre à l'encontre d'un autre Etat membre en cas de dommages causés aux biens lui appartenant, qu'il utilise ou qu'il exploite, ou de blessure ou de décès d'un membre du personnel militaire ou civil de ses services dans le cadre d'une opération de gestion de crises menée par l'Union européenne, fait à Bruxelles, le 28 avril 2004

* * *

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

(31.1.2005)

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

*

I. ANTECEDENTS

Le 9 novembre 2004, Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères et de l'Immigration Jean Asselborn a déposé le projet de loi sous rubrique à la Chambre des Députés. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et du texte de l'accord entre les Etats membres de l'Union européenne concernant les demandes d'indemnités présentées par un Etat membre à l'encontre d'un autre Etat membre en cas de dommages causés aux biens lui appartenant, qu'il utilise ou qu'il exploite, ou de blessure ou de décès d'un membre du personnel militaire ou civil de ses services dans le cadre d'une opération de gestion de crises menée par l'UE.

En date du 20 octobre 2004, le projet de loi a été transmis pour avis au Conseil d'Etat qui a émis son avis le 23 novembre 2004.

Dans sa réunion du 6 décembre 2004, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a désigné son rapporteur en la personne de Monsieur Norbert Hauptert. Au cours de la réunion du 31 janvier 2005, la Commission a procédé à l'examen du texte et de l'avis du Conseil d'Etat.

Le présent rapport a été analysé et adopté dans la réunion du 31 janvier 2005.

*

II. HISTORIQUE DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE (PESD)

L'ensemble des capacités et structures de la politique européenne de sécurité et défense (PESD), qui a fortement évolué depuis 1999, est divisé en trois composantes. Les deux premières, la gestion des crises militaires et la gestion des crises civiles, sont nommées les missions de Petersberg. La prévention des conflits constitue la troisième composante. En juin 1999, le Conseil européen de Cologne a placé la gestion des crises au cœur du processus de renforcement de la PESC. Cela a entraîné une priorité sur la prévention des conflits deux ans plus tard, au sommet de Göteborg. Depuis 1999, pratiquement chaque Conseil européen a tenté de développer les moyens de l'Union pour poursuivre des actions autonomes dans le cadre de la PESD, qui fait partie intégrante de la PESC. Le but était que la PESD soit opérationnelle en 2003, ce qui devrait placer l'UE dans une position forte, grâce à sa gamme complète d'instruments (comprenant les outils économiques, diplomatiques, militaires, polices, etc.).

Les missions de Petersberg ont été intégrées dans le titre V du traité sur l'Union européenne. Ceci constituait une avancée essentielle à une époque où la menace de conflits de grande ampleur avait nettement diminuée (par rapport au temps de la guerre froide) mais où l'on constatait une recrudescence de conflits locaux porteurs de risques réels pour la sécurité européenne (par exemple le conflit en ex-Yougoslavie). Les missions de Petersberg constituent une réponse appropriée de l'Union car elles traduisent la volonté commune des Etats membres d'assurer la sécurité à travers des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, de maintien de la paix ainsi que de force de combats pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

Le succès de la gestion des crises, qui sera menée en conformité avec la Charte des Nations Unies, dépend de la collaboration avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), parce que l'UE devra utiliser les moyens de l'OTAN au niveau des capacités militaires, du planning opérationnel, etc. Un partenariat stratégique a été instauré afin d'éviter des duplications inutiles et de cibler des lacunes spécifiques dans le domaine de la gestion de crises, qui comprend les deux composantes militaire et civile.

La composante militaire a été mise en place aux Conseils européens d'Helsinki et de Nice. D'abord, Helsinki a instauré „l'objectif global“, c'est-à-dire le pouvoir de l'Union de déployer, dans un délai de 60 jours et pendant au moins un an, jusqu'à 60.000 hommes (même quelques pays candidats participent avec des forces militaires). Cela a été accompagné par de nouvelles structures militaires introduites à Nice, dont la plus importante est le Comité politique et de sécurité (COPS). Composé principalement de représentants nationaux, il est le point central des activités de gestion de crises.

La composante civile, développée aux Conseils européens de Feira (1999) et de Göteborg (2001) avec une vaste contribution de la Commission, a été mise en place afin d'améliorer un domaine où la communauté internationale a montré des faiblesses. Pour fournir une valeur ajoutée, l'UE a établi quatre instruments interdépendants principaux. Il s'agit de la coopération policière (la possibilité de fournir jusqu'à 5.000 policiers, dont 1.000 dans un délai de 30 jours, pour des missions qui vont du rétablissement de l'ordre en coopération avec une force militaire à l'entraînement des policiers locaux), du renforcement de l'Etat de droit (la possibilité de fournir jusqu'à 200 juges, procureurs et autres experts dans le domaine) et de l'administration civile (la possibilité de fournir une équipe pour établir ou garantir des élections, la taxation, l'éducation, la fourniture d'eau) ainsi que la protection civile (la possibilité d'assister les acteurs humanitaires par des opérations de secours, etc. L'UE devra être capable, dans un délai de trois à sept heures, de fournir deux à trois équipes d'évaluation de dix experts ainsi que des équipes d'intervention de 2.000 personnes).

La prévention des conflits, la troisième composante de la PESD, en représente le développement naturel suite aux souffrances humaines et aux coûts énormes qu'engendrent les conflits violents. La Commission y joue un rôle important en se focalisant sur l'amélioration de la cohérence et l'efficacité de toutes les actions de l'Union. Cette nouvelle stratégie intégrée, qui s'adresse à la stabilité structurelle à long terme, vise à permettre le (r)établissement nécessaire d'un environnement politique favorable dans les régions concernées. Visant à la promotion de la paix et de la stabilité, les quatre objectifs principaux en sont de coordonner et utiliser plus systématiquement les instruments de la Communauté, d'identifier et lutter contre les causes au début du conflit, d'améliorer la capacité d'intervention dans des conflits naissants, de promouvoir la coopération internationale dans la matière.

L'exposé des motifs du projet sous rubrique souligne donc à juste titre que l'Union européenne est aujourd'hui à même de mener, dans le cadre de la PESD, des missions de gestion de crises. La conduite

de telles missions se déroule à plusieurs niveaux représentant une chaîne de commandement politico-militaire, au sommet de laquelle on retrouve le Conseil des Ministres de l'Union européenne. Les trois autres composantes sont le Comité politique et de Sécurité, le Comité militaire ainsi que l'Etat-Major de l'Union européenne.

Mais c'est au niveau de la stratégie opérationnelle que les capacités propres à l'Union européenne font défaut; cette dernière n'ayant pas encore de quartiers généraux, de tels quartiers généraux seront mis à la disposition par les Etats membres de l'Union européenne. Les Etats membres ont cependant la possibilité de mettre sur pied, à l'avenir, un centre d'opérations, qui devra être capable de mener à bien les missions prévues par le Traité sur l'Union européenne, plus particulièrement celles où une réponse civilo-militaire est requise.

*

III. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent accord entend limiter autant que possible les demandes d'indemnités qui pourraient être soulevées entre les Etats membres de l'Union européenne en cas de dommages causés à des biens ou à des personnes dans le cadre d'une opération de gestion de crise sur un territoire autre que le territoire d'Etat membre de l'Union européenne. Cet accord contribue au développement de la Politique européenne de Sécurité et de Défense, à laquelle le Grand-Duché de Luxembourg participe activement, et constitue une suite logique dudit accord „SOFA EU (Status of Forces Agreement EU)“, signé le 17 novembre 2003 par les Etats membres de l'Union européenne, qui vise à faciliter la mise en œuvre de la PESD. Ce premier accord permet la mise à disposition de l'Union européenne de personnels militaires et civils pour mener à bien les „missions de Petersberg“, à savoir des missions humanitaires, d'évacuation, de maintien de la paix et de forces de combat pour la gestion de crises. Cet accord, largement inspiré par l'accord „SOFA NATO“ du 19 juin 1951, prévoit en outre les immunités fonctionnelles et autres facilités pratiques accordées aux personnels militaires des Etats membres qui sont mis à disposition de l'Etat-Major de l'Union européenne ou participent à des missions de gestion de crise ou de maintien de la paix au titre de l'Union européenne.

Comme le Conseil d'Etat le souligne dans son avis du 23 novembre 2004, „les solutions retenues en matière de dommages causés aux biens appartenant à un Etat membre, et qui sont utilisés par lui dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du Traité de l'Union européenne, sont en principe les mêmes que celles retenues par l'accord SOFA EU: tout comme l'article 18, paragraphe 1er, de l'accord SOFA EU, l'article 4 du présent accord prévoit la renonciation à toute demande d'indemnité d'un Etat membre à l'encontre d'un autre Etat membre.“ L'accord sous rubrique réserve toutefois les droits des tiers ayant fourni le bien endommagé dans le cadre d'un contrat de location, de crédit-bail ou d'affrètement ou d'un autre contrat.

Si un membre du personnel militaire ou civil des services d'un Etat membre est blessé ou tué dans l'exercice de ses fonctions, le principe retenu est celui de la renonciation. L'article 3 de l'accord qui ne porte pas sur des personnes autres que le personnel militaire et civil excepte toutefois les cas de négligence grave ou de faute intentionnelle. L'accord ne règle que les relations entre Etats membres: ne sont donc pas couvertes d'éventuelles revendications indemnitaires à l'encontre de l'Etat d'origine de la part de la personne blessée ou des ayants droit de la personne tuée.

Pour les demandes d'indemnités autres que celles qui font l'objet d'une renonciation au titre des articles 3 et 4, la responsabilité de l'Etat membre et le montant du dommage sont en principe déterminés par négociation entre les Etats membres concernés, avec recours à l'arbitrage, si le différend ne peut pas être réglé par voie de négociation. Il est encore précisé que si le montant du dommage est inférieur à 10.000 euros, un Etat membre renonce à demander une indemnité.

L'accord ne contient pas de dispositions relatives aux demandes d'indemnités présentées par les pays tiers d'accueil concernés dans le cas d'opérations ou d'exercices se déroulant hors du territoire des Etats membres. A cet égard, les considérants de l'Accord renvoient à des accords spécifiques à conclure avec ces pays.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 23 novembre 2004, le Conseil d'Etat n'a pas d'observations particulières à formuler.

*

V. TRAVAUX DE LA COMMISSION ET TEXTE COORDONNE

Au vu de ce qui précède, 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 présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord entre les Etats membres de l'Union européenne concernant les demandes d'indemnités présentées par un Etat membre à l'encontre d'un autre Etat membre en cas de dommages causés aux biens lui appartenant, qu'il utilise ou qu'il exploite, ou de blessure ou de décès d'un membre du personnel militaire ou civil de ses services dans le cadre d'une opération de gestion de crises menée par l'Union européenne, fait à Bruxelles, le 28 avril 2004

Article unique.— Est approuvé l'Accord entre les Etats membres de l'Union européenne concernant les demandes d'indemnités présentées par un Etat membre à l'encontre d'un autre Etat membre en cas de dommages causés aux biens lui appartenant, qu'il utilise ou qu'il exploite, ou de blessure ou de décès d'un membre du personnel militaire ou civil de ses services dans le cadre d'une opération de gestion de crises menée par l'Union européenne, fait à Bruxelles, le 28 avril 2004.

Luxembourg, le 31 janvier 2005

Le Rapporteur,
Norbert HAUPERT

Le Président,
Ben FAYOT