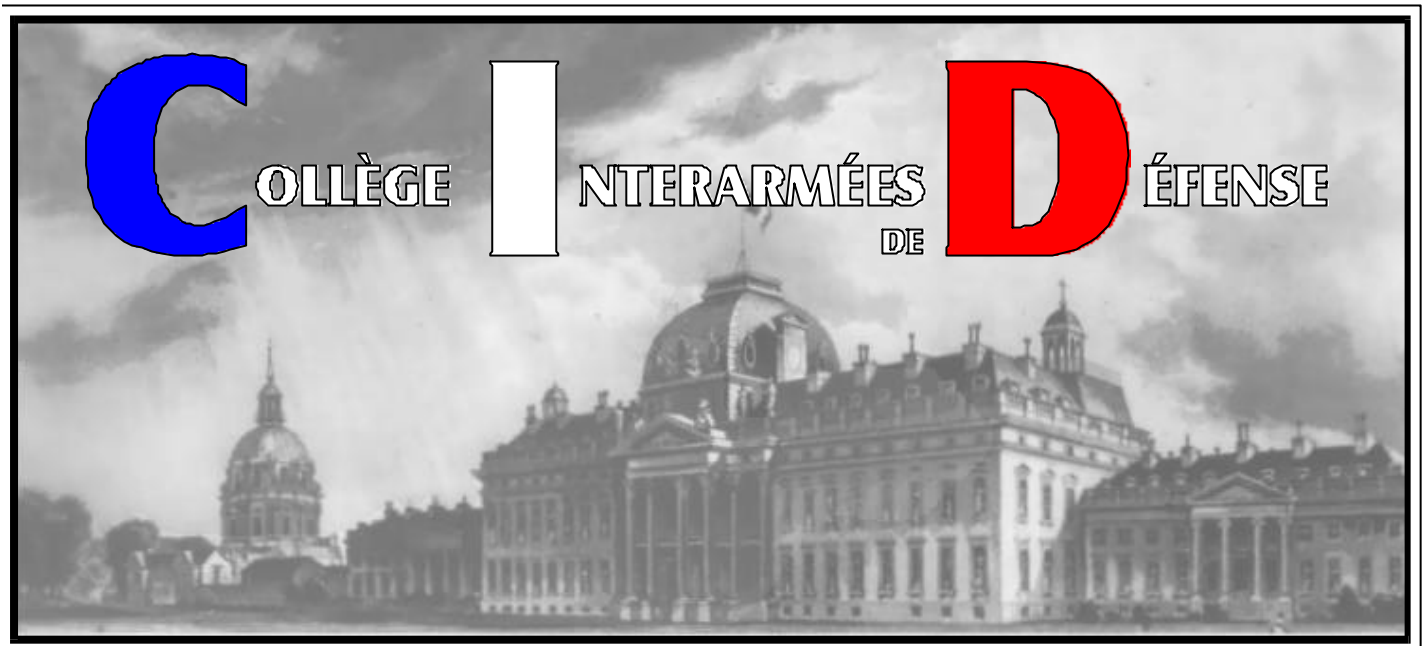


Etude Particulière à option N°C13



La protection juridique du personnel de la défense à l'étranger

Directeur de recherche :
Madame BARRIERE

Comité d'étude :
CRC2 BAILLAT (responsable d'étude)
COL BITTENCOURT
LCL KELLENBENCE
CBA FAYET
CBA LENA

<i>Introduction</i>	1
<i>1. Le cadre actuel de la protection juridique</i>	4
1.1. Les règles applicables	4
1.1.1. Le territoire national.....	4
1.1.2. L'application hors du territoire national.....	4
1.1.3. Synthèse.....	5
1.2. La nature du risque encouru.....	5
1.2.1. Les dommages	5
1.2.2. Les infractions pénales	5
1.2.3. La notion de faute de service.....	6
1.2.4. Une typologie des cas	6
1.2.5. Le cas particulier des familles	7
<i>2. Les modalités de la protection juridique actuelle</i>	8
2.1. Le régime juridique.....	8
2.2. Les accords sur le statut des forces	8
2.2.1. Les différents types d'engagements internationaux.....	8
2.2.1.1. L'arrangement.....	9
2.2.1.2. L'accord	9
2.2.2. Caractéristiques générales d'un accord type SOFA	9
2.2.2.1. La forme	10
2.3. La procédure d'élaboration des accords ponctuels.....	11
2.3.1. De la conduite de la négociation à la signature de l'accord ou de l'arrangement	11
2.3.1.1. Procédures internes à la défense.	11
2.3.1.2. Rapports avec le ministre des affaires étrangères, le SGDN, le SGG.....	12
2.3.2. La signature des engagements internationaux.	12
2.3.2.1. Les accords internationaux.....	12
2.3.2.2. Arrangements techniques ou administratifs	13
<i>3. Eléments de comparaison : l'exemple des USA et du Brésil</i>	14
3.1. Les Etats-Unis : « Planification des activités militaires extérieures ».....	14
3.1.1. Introduction.....	14
3.1.1.1. Généralités	14
3.1.1.2. Principales dispositions d'un SOFA.....	14
3.1.1.3. Forme générale des SOFAs	14
3.1.2. Description des accords internationaux.....	15
3.1.2.1. Principes de base.....	15
3.1.2.2. Les types de SOFA.....	15
3.1.2.3. Négocier, conclure, rendre compte, et mettre en œuvre les accords internationaux.....	18
3.1.2.4. Principales questions	19
3.2. La tradition juridique militaire brésilienne	21
<i>Conclusion</i>	23
<i>Annexe 1</i>	24
<i>Annexe 2</i>	25

« La protection juridique du personnel de la Défense à l'étranger »

Introduction

L'objet du présent mémoire est de contribuer à une évaluation du système actuel de protection juridique du personnel français de la défense à l'étranger. Le libellé du sujet concerne exclusivement la situation du personnel civil ou militaire de la défense à l'étranger, et les risques que celle-ci entraîne ; aussi excluons-nous, s'agissant de l'étude des accords existants, les aspects relatifs à l'approvisionnement des familles et au régime douanier et fiscal du séjour. La protection juridique du personnel de la défense à l'étranger couvre en effet le risque encouru par celui-ci à l'occasion de séjours liés à l'entraînement des forces ou à des opérations réelles. Les conditions économiques de la présence de l'agent n'influent pas juridiquement sur le contenu ou le périmètre de ce risque.

Par ailleurs, nous pouvons observer que les accords relatifs au statut des forces (SOFA) ne peuvent fonder la protection juridique des agents de la défense à l'étranger que dans la mesure où la situation permet aux parties en présence de négocier. Dans le cas d'opérations de guerre ou de crise menées sans le consentement de l'Etat de séjour, c'est le droit des conflits armés qui s'applique (sous réserve des opérations menées dans le cadre du chapitre VII de la Charte de l'ONU). Cette matière n'entre pas dans le champ de la présente étude. Nous nous bornerons donc à étudier le cas où l'Etat de séjour consent à la présence des forces sur son territoire.

Un aspect particulier de la situation est constitué par la présence éventuelle des familles d'agents à l'étranger. Il est probablement vrai que la présence de la famille fragilise la position de l'agent à l'étranger : les occasions de mise en cause judiciaire s'en trouvent multipliées. Cependant, il semble difficile de prévoir une protection juridique particulière pour la famille, et aucune extension de la priorité de juridiction ne peut être raisonnablement réclamée à raison de faits commis par les familles. La priorité de juridiction n'est d'ailleurs prévue par la convention de Londres portant statut des forces de l'OTAN pour les « personnes à charge » que dans le cas où celles-ci sont victimes, et non dans le cas où elles se trouvent à l'origine d'infractions.

Le fil directeur de la présente étude consiste notamment à examiner l'intérêt relatif des accords concernant la protection juridique à l'étranger. Il s'agit en quelque sorte d'une évaluation « économique » du système de protection juridique actuel. En d'autres termes, le temps passé et le personnel administratif ou militaire investi dans la procédure de négociation devront être mis en balance avec l'enjeu réel : doit-on engager une procédure complète de négociation pour des séjours de courte durée ou ne concernant qu'un nombre réduit de personnes ? L'ensemble des aspects juridiques, civils, pénaux, fiscaux, douaniers, doit-il faire systématiquement l'objet d'une négociation ? L'exemple des Etats-Unis, la gradation qui existe entre le SOFA, l'accord A & T et le « mini-SOFA », présentent à cet égard beaucoup d'intérêt pour nous.

Nous étudierons successivement :

- Le cadre actuel dans lequel s'exerce cette protection ; nous devons ainsi définir son objet : de quel risque vise-t-on à protéger les agents?
- Dans une deuxième partie, les modalités d'application du régime actuel seront étudiées : comment parvient-on à élaborer aujourd'hui une couverture juridique et dans quel cadre s'inscrit-elle ?
- La troisième partie proposera l'exemple des Etats-Unis et du Brésil. Cette mise en perspective permettra de dégager en conclusion les évolutions qu'il serait souhaitable d'imposer au cadre juridique actuel ainsi qu'aux méthodes administratives actuellement appliquées.

1. Le cadre actuel de la protection juridique

1.1. Les règles applicables

1.1.1. Le territoire national

Le cadre dans lequel s'exerce la protection juridique du personnel est défini sur le territoire français par des principes tirés, pour les militaires, des articles 16, 16.1 et 24 de la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires, et pour le personnel civil, par l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Ces textes imposent à l'Etat envers ses agents une obligation de protection dans les hypothèses suivantes :

- Dans le cas de poursuites pénales exercées à l'encontre d'agents à l'occasion de, ou dans l'exercice de leurs fonctions ;
- Lorsque ses agents font l'objet de menaces, violences, injures ou diffamation dans les mêmes circonstances ;
- Dans le cas de condamnations civiles prononcées contre un agent à la suite d'une faute de service.

L'Etat se réserve toujours la possibilité d'exercer ultérieurement contre l'agent bénéficiaire de sa protection une action récursoire s'il apparaît que la cause était liée à un fait ou à une faute détachable du service.

1.1.2. L'application hors du territoire national

Hors du territoire français, la protection juridique du militaire s'apparente à celle des ressortissants à l'étranger. L'Etat contracte envers tous ses ressortissants une obligation de protection qui n'est pas absolue en droit, mais peut en pratique le conduire, dans le cas de troubles graves, à procéder à l'évacuation de ceux-ci hors de l'Etat de séjour.

En matière pénale, la loi française s'applique :

- à tout crime commis par un français hors du territoire ;
- aux délits seulement si les faits reprochés sont répréhensibles au regard des règles locales ou si la victime est française.

La protection du personnel diplomatique s'inscrit dans le cadre de la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963. Ce régime est particulier aux agents diplomatiques et constitue une exception importante aux règles de souveraineté de l'Etat de séjour. Pour cette raison, il ne peut être considéré comme le modèle applicable en général au personnel militaire, sauf le cas particulier d'un accord le prévoyant ¹. Néanmoins, sans aller

¹ Tel est le cas de l'accord-cadre OTAN/Macédoine concernant la force d'extraction. Cet accord assimile les officiers supérieurs à des diplomates, et les militaires de rang inférieur ou égal à capitaine à des agents diplomatiques.

jusqu'à l'immunité diplomatique, il paraît souhaitable de s'inspirer de certaines des dispositions du régime diplomatique en ce qui concerne les séjours à l'étranger du personnel de la défense. En effet, le département de la défense accomplit l'une des missions par excellence régaliennes de l'Etat ; comme tel, le personnel qui se trouve, par l'effet d'une mission ou d'une mutation, en séjour à l'étranger doit bénéficier au minimum d'une priorité de juridiction.

1.1.3. Synthèse

Le cadre de la protection juridique du personnel de la défense à l'étranger relève donc du régime général des ressortissants français en séjour à l'extérieur du territoire national. On ne saurait pour autant nier que les dispositions statutaires en vigueur sur le territoire français continuent de s'appliquer à l'étranger.

Dans cette mesure, il convient de considérer que les règles de fond qui s'appliquent sont celles prévues par le statut, et rappelées au paragraphe 1.1.1. Il s'agira notamment de couvrir le personnel dans le cas de poursuites civiles ou pénales pour des faits commis à l'occasion de l'accomplissement de leurs fonctions ou constitutifs d'une faute de service.

Le statut diplomatique représente l'exemple d'une protection absolue, vers lequel il faut tendre pour les séjours qui engagent véritablement l'action régaliennne de l'Etat (opérations extérieures, mise en œuvre des accords de défense). On ne peut toutefois envisager de faire bénéficier le personnel de la défense d'une protection aussi complète que celle des agents diplomatiques.

1.2. La nature du risque encouru

1.2.1. Les dommages

L'agent ou sa famille peut se trouver à l'origine d'un dommage causé à des ressortissants de l'Etat de séjour ou à leurs biens. L'agent ou sa famille peuvent être victimes d'un tel dommage, causé à leurs personnes ou à leurs biens par des ressortissants de l'Etat de séjour.

Il importe :

- Dans le premier cas, d'obtenir que l'agent ou sa famille soient jugés dans les mêmes conditions qu'en France ;
- Dans le second cas, d'obtenir pour l'agent ou sa famille une indemnisation équivalente à celle qu'auraient versée les tribunaux français.

1.2.2. Les infractions pénales

L'agent ou sa famille peuvent avoir commis une infraction aux lois et règlements en vigueur sur le territoire de l'Etat de séjour.

Un double problème se pose alors :

- Celui de la définition de l'infraction, c'est-à-dire du contenu des lois et règlements en vigueur dans l'Etat de séjour, qui peuvent différer notablement du droit de l'Etat

d'origine. Une consommation d'alcool en public ne sera pas traitée de la même manière par le droit saoudien et par le droit français, par exemple ;

- Celui de la proportionnalité des peines correspondant aux infractions, sachant que si une infraction est définie de la même manière par le droit de l'Etat de séjour et par celui de l'Etat d'origine, elle peut être punie de façon très différente. Ainsi le vol est-il passible de châtiments corporels dans certains pays, mais non en Occident.

1.2.3. La notion de faute de service

Les agissements fautifs des agents publics engagent la responsabilité de la puissance publique, et non la responsabilité des agents eux-mêmes, à raison des dommages commis. Tel est le principe de la faute de service. La meilleure définition de la faute de service consiste donc à considérer qu'elle recouvre tout ce qui ne peut être caractérisé comme faute personnelle.

Constitue une faute personnelle :

- Un fait qui « relève de la vie privée » (C.E. Sieur Pothier 1975) ;
- Un fait qui révèle « une intention malveillante, l'animosité personnelle » (CE Quenzas 1964) ;
- Les actes de brutalité (id.) ; une atténuation de cette exception concerne les fonctions dont l'exercice nécessite l'emploi de la force physique : seules les actions illégitimes sont considérées comme faute personnelle dans ce cas (TC Nardon 1953) ;
- Les faits qui révèlent la recherche d'un intérêt personnel (CE Demoiselle Quesnel 1948) ;
- La négligence, la maladresse ou l'imprudence inexcusable (accident causé par un véhicule conduit en état d'ébriété, CE Commune de Lézignan 1974).

L'infraction pénale n'est pas par elle-même constitutive d'une faute personnelle (TC Thepaz 1935).

La faute personnelle peut être commise en service ou en dehors du service. Mais l'abondante jurisprudence sur le sujet a pour finalité de permettre une indemnisation satisfaisante de la victime, quitte à ce que la puissance publique se retourne ultérieurement contre l'agent.

Pour notre propos, on considérera donc que les fautes de service sont des agissements fautifs commis pendant le service, et comme tels susceptibles de valoir une protection juridique étendue à l'agent hors du territoire national, qu'ils soient constitutifs ou non de fautes pénales. Le règlement ultérieur du litige entre l'agent et l'Etat d'origine (action récursoire) ne relève pas de notre sujet d'étude.

1.2.4. Une typologie des cas

En croisant les critères civil/pénal et service/hors service, on parvient à définir quatre catégories :

- Dommages causés ou subis en service ;
- Dommages causés ou subis hors service ;

-
- Infraction pénale commise en service ;
 - Infraction pénale commise hors service.

La meilleure des protections consisterait évidemment à obtenir la priorité de juridiction dans tous les cas. Mais une telle protection serait assimilable à une immunité de juridiction dans l'Etat de séjour. Il est utopique de penser l'obtenir en raison des conditions de réciprocité qui seraient exigées par les Etats de séjour.

Une bonne solution consiste à borner nos prétentions à une priorité de juridiction dans le cas d'agissements en service, dommages causés ou subis, ou infraction pénale.

1.2.5. Le cas particulier des familles

Concernant la famille, on ne peut néanmoins dépasser le cadre de la protection normalement accordée par l'Etat à ses ressortissants à l'étranger, sauf à étendre abusivement le champ de la protection juridique accordée aux agents publics. La solution retenue par la Convention de Londres de 1951 paraît à cet égard satisfaisante : si la famille est victime d'une infraction, la priorité de juridiction est prévue. On considère à bon droit que la situation de victime relève d'une causalité globale liée à la présence de l'agent à l'étranger. Au contraire, les infractions commises par les personnes à charge répondent à une initiative ou une négligence qui relèvent de leur responsabilité personnelle. La charge d'établir la preuve des faits peut être laissée dans ce cas aux juridictions de l'Etat de séjour, sous réserve d'un traitement diplomatique approprié s'il s'avère que les conditions d'exercice de la justice ne sont pas réalisées dans l'Etat de séjour.

2. Les modalités de la protection juridique actuelle

2.1. Le régime juridique

L'insertion en droit français des accords relatifs à la protection juridique de nos agents à l'étranger s'effectue selon les principes définis par le jeu des articles 52 à 55 de la Constitution. Les traités, passés entre Etats souverains, ont une valeur supérieure à celle de la loi sous réserve de leur application par l'autre partie. Les accords, passés entre gouvernements, ont, vis-à-vis de la loi, le même niveau juridique que les traités.

2.2. Les accords sur le statut des forces

Depuis la 1^{ère} Guerre Mondiale, on peut constater une multiplication des alliances structurées et des opérations extérieures. Le cadre d'intervention sur ces territoires n'est pas toujours amical. Il y a d'autre part des interventions entre amis, et dans ce cas, il convient de régler les conditions de séjour et de déplacement. C'est pourquoi, à la fin de la 2^{ème} Guerre Mondiale, plus précisément le 17 juin 1951, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord décide de mettre en place un statut de protection pour ses troupes. Ce "Status of Force Agreement" (SOFA OTAN) a pour but de faciliter la vie des soldats et favoriser leur protection juridique. Cependant, cet accord, toujours en vigueur, est limité à la zone couverte par le traité de l'Atlantique Nord. Or, la multiplication des opérations, mais aussi des exercices d'entraînement hors d'Europe nécessitent l'élaboration de documents nouveaux. Ainsi, après le SOFA OTAN, sont apparus de nombreux textes réglementant le statut des forces et protégeant le soldat de nombreux pays du monde (cf. la carte des accords internationaux en annexe 2).

2.2.1. Les différents types d'engagements internationaux

Les engagements internationaux intéressant les personnels de la Défense sont répartis dans les différentes catégories suivantes :

- Les SOFAs : OTAN, hors zone OTAN, PPP (Partenariat Pour la Paix), (destinés au stationnement des forces) ;
- Les accords de défenses bilatéraux ou multilatéraux (éventuellement temps de crise ou de guerre ; exemple le Golfe) ;
- Les accords de coopération ;
- Les conventions ;
- Les échanges de lettre ;
- Les protocoles ;
- Les arrangements.

Tous ces actes juridiques n'ont pas la même force obligatoire, il convient de distinguer, sur le plan formel et sur le plan des effets juridiques, deux grandes notions, celle d'accord international et celle d'arrangement technique ou administratif.

2.2.1.1. L'arrangement

L'arrangement est un engagement juridique international conclu entre deux autorités qui agissent dans le cadre strict de leurs attributions.

Il convient d'éviter les arrangements du type "MOU" (Memorandum of Understanding). En effet, cette pratique internationale constitue une catégorie inconnue du droit international. Ce ne sont que des engagements de bonne foi, des "gentlemen agreements". En conséquence, ce type d'arrangement présente l'inconvénient de n'offrir aucune sécurité quant à son exécution par l'autre partie. Il ne faut donc recourir à ce procédé que pour compléter ou préciser un accord existant ou pour une coopération administrative de portée limitée. L'arrangement ne peut être signé qu'entre deux ministres. Il ne convient donc pas aux statuts des forces qui font appel aux compétences de plusieurs ministres (Justice- Intérieur- Finances).

2.2.1.2. L'accord

On doit distinguer deux types d'accords internationaux :

- Les accords dits en forme solennelle ;
- Les accords simplifiés.

L'accord solennel est conclu entre les chefs d'Etats et doit faire l'objet d'une ratification (cf.2.3). Le second se conclut au niveau des gouvernements et est signé par le ministre des affaires étrangères. L'avantage de tels accords est leur valeur juridique au regard du droit international comme du droit interne. Ces accords comprennent tous les SOFAs ainsi que les accords de Défense bilatéraux ou multilatéraux.

Il convient de préciser que les directions et services du ministère de la défense sont fréquemment amenés à rédiger des engagements en forme simplifiée, en revanche, les engagements en forme solennelle (traités) sont beaucoup plus rares.

Enfin, si ces accords ont des noms, des portées ou des signataires différents, le contenu et la forme d'un accord sont standards.

2.2.2. Caractéristiques générales d'un accord type SOFA

De manière générale, les caractéristiques de la rédaction doivent être conformes à la circulaire du Premier Ministre du 30 janvier 1997 relatives aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal Officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre.

2.2.3 Le fond

L'accord doit avoir un titre précis contenant l'objet du texte et les parties. Ce titre est ensuite suivi d'un préambule qui énonce les parties. On peut avoir par exemple, "le Président de la République française et le Président ...". Il contient de même les références aux accords précédents s'il en existe.

On trouve ensuite le contenu proprement dit de l'accord. Dans un accord type SOFA, figurent normalement :

-
- Les modalités d'entrée et de sortie : celles-ci incluent les privilèges fiscaux, les formalités de douanes et les formalités administratives. Généralement, ces clauses ont pour but de soustraire la force à l'emprise de l'Etat hôte, mais aussi aux soldats de disposer de ses effets personnels, de matériels ou produits favorables à des conditions de vie normale. Dans le SOFA OTAN, il correspond aux articles IX et X. Concernant les formalités administratives, l'article III fixe notamment les documents obligatoires pour pénétrer sur le territoire (carte d'identité et ordre de mission) ;
 - Les conditions de séjour : elles comprennent en premier lieu les privilèges opérationnels accordés à la force pour remplir correctement sa mission, mais aussi pour conserver sa liberté de mouvement. Le port d'arme et de tenue, la liberté de circulation en véhicule et de communication sont les principales dispositions abordées. Dans le SOFA OTAN, l'article V et VI traitent ces différents points. Le corps du texte aborde aussi les dispositions pénales auxquelles sont soumises les forces, appelées aussi parfois les priorités de juridictions. Ces dispositions exhaustives permettent au soldat de bénéficier de garanties sur un territoire dont les règles juridiques diffèrent de celles de l'Etat d'origine. Ce paragraphe est l'un des plus importants. Dans le SOFA OTAN, il correspond à l'article VII. Dans le même ordre d'idée, le texte principal doit contenir un article sur le règlement civil des dommages. Il doit lui aussi être exhaustif. Ainsi, dans le SOFA OTAN, le paragraphe VIII qui traite de ces dispositions contient des sous-articles qui fixent des montants plancher. En outre, de plus en plus, les forces ont recours à une main d'œuvre locale ou à un approvisionnement sur place. Il faut donc que ces activités soit réglementées. L'article IX du SOFA OTAN y pourvoit.
 - Les clauses finales mentionnent les conditions nécessaires à l'entrée en vigueur de l'accord, mais aussi les conditions de validité : durée, clause de dénonciation, prolongement éventuel. Enfin, la formule finale mentionne la date et le lieu de la signature, le nombre d'exemplaires originaux et les versions linguistiques.

Nous pouvons donc constater que le contenu de cet accord est vaste. La forme en est, pour sa part, précise.

2.2.2.1. La forme

La forme d'un accord est définie par la circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux. Le paragraphe III de la dite circulaire s'intitule "rédaction et présentation". Il définit la langue dans laquelle l'accord est rédigé suivant le nombre et la nature des pays signataires.

Dans les éléments constituant habituellement un accord international, la circulaire fixe les phrases types suivants le rang du signataire, la nature de l'accord (solennel ou simplifié). De plus, le temps de la rédaction est imposé (présent). Le texte réglementaire fixe aussi la formule finale et l'endroit de la signature. Enfin, la circulaire dispose que les articles ne doivent pas porter de titre.

Les procédures de négociation varient selon le type d'accord, le nombre de signataires ou d'autres critères particuliers.

2.3. La procédure d'élaboration des accords ponctuels.

2.3.1. De la conduite de la négociation à la signature de l'accord ou de l'arrangement.

2.3.1.1. Procédures internes à la défense.

C'est le chef d'état-major des armées qui négocie et signe, conformément aux directives du ministre, les accords techniques sur l'emploi des forces (article 9 du décret n° 82-138 du 8 février 1982).

Avant d'engager une négociation, le service responsable (EMA) doit :

- s'assurer de l'accord du ministre de la défense en envoyant une fiche précisant l'objet et l'intérêt des négociations à son cabinet ;
- consulter, le plus tôt possible, l'ensemble des services intéressés ;
- solliciter l'avis, en cours de négociation, du secrétariat général pour l'administration et, selon les cas, de la délégation générale pour l'armement ou des états-majors.

Dans la pratique, différents catalogues des activités bilatérales sont édités chaque année. L'un d'entre eux, établi en décembre de l'année n-1, les prévisions d'activités de l'année n. Il recense plus de 1000 exercices ou échanges dont 1/3 impliquant une projection de forces et pouvant donner lieu à l'établissement d'un accord, mais seulement moins de 300 sont effectivement conclus. Un autre de ces catalogues, publié toujours en décembre de l'année n-1, prévoit les activités pour les années n+1, n+2 et n+3.

La négociation des accords est de la responsabilité de l'EMA pour ce qui concerne les exercices interarmées, et de celle des états-majors des différentes armées pour les exercices spécifiques à chacune des armées.

Le temps total pour arriver à la signature d'un accord peut prendre de 18 mois à 2 ans, ensuite, si une ratification, après le vote d'une loi d'autorisation du Parlement, est nécessaire, il faut rajouter jusqu'à 12 mois pour attendre la promulgation et la publication au journal officiel.

Dans le détail le processus est le suivant :

- un besoin est évalué par la division emploi ou par la division des relations internationales de l'EMA, qui se tourne alors vers EMA/OL ;
- une réunion entre la DAJ, EMA/OL et le service initiateur décide du contenu de l'accord ainsi que du service responsable de la rédaction, en relation avec le ministère des affaires étrangères ;
- un projet d'accord est rédigé ;
- le projet est élaboré conjointement par la DAJ, par la DAF et la DAS pour être entériné ;
- il doit ensuite être approuvé par le ministère des affaires étrangères ;
- une copie du projet est envoyée au pays partenaire qui renvoie des contre propositions ;

-
- la négociation proprement dite a lieu, soit en France, soit dans le pays partenaire pendant des missions de deux ou trois jours ;
 - les gouvernements respectifs examinent le projet afin d'émettre un avis ;
 - enfin, pour les accords internationaux appelant une procédure d'autorisation parlementaire en application de l'article 53 de la Constitution, une loi d'autorisation adoptée par les deux Chambres est promulguée par le Président de la République. La France peut alors procéder à l'approbation ou à la ratification de l'accord. Dès son entrée en vigueur (après approbation ou ratification par l'autre ou les autres parties), l'accord sera publié au Journal officiel. Lorsque les dispositions de l'accord n'imposent pas que soit mise en œuvre la procédure de l'article 53 de la Constitution, il appartient au ministre des affaires étrangères, après s'être assuré du consentement des ministres intéressés, de diligenter les procédures permettant à la France d'être liée par les dispositions de l'accord.

D'une manière générale, le groupe de négociateurs français est composé par :

- un membre du service demandeur (relations internationales ou division emploi) ;
- un juriste de la DAJ ;
- un expert de l'EMA ;
- éventuellement un représentant du ministère des affaires étrangères.

2.3.1.2 Rapports avec le ministre des affaires étrangères, le SGDN, le SGG.

Le ministre des affaires étrangères est tenu informé des rapports qui peuvent être établis entre le ministre de la défense et ses collègues étrangers par le cabinet du ministre ou par le service responsable si le cabinet le décide.

En tout état de cause l'avis des services compétents du ministère des affaires étrangères doit être sollicité avant toute négociation d'un engagement international.

Le Secrétariat Général de la Défense Nationale est pilote des accords de sécurité, et le Secrétariat Général du Gouvernement instruit la procédure de présentation du projet de loi autorisant l'approbation ou la ratification.

2.3.2 La signature des engagements internationaux.

2.3.2.1 Les accords internationaux

Ils sont signés par le ministre des affaires étrangères ou par toute autorité détentrice des pouvoirs délivrés par ce dernier, par exemple le ministre de la défense ou l'ambassadeur de France auprès de l'Etat avec lequel l'accord est conclu.

2.3.2.2 Arrangements techniques ou administratifs

Comme ils n'engagent pas l'Etat ou le gouvernement mais qu'ils lient les administrations compétentes, les pouvoirs du ministre des affaires étrangères n'ont pas à être demandés dans le cas d'arrangements techniques ou administratifs. Ils sont donc signés par le ministre ou par une autorité déléguée par le ministre.

La direction des affaires juridiques, en liaison avec la DAJ du ministère des affaires étrangères, est consultée quand les arrangements en cours de négociation n'interviennent pas en exécution explicite d'un accord intergouvernemental antérieur.

Quel que soit le type d'arrangement l'autorité signataire doit rendre compte au ministre de tout usage de signature.

3. Eléments de comparaison : l'exemple des USA et du Brésil

3.1. Les Etats-Unis : « Planification des activités militaires extérieures »

3.1.1. Introduction

3.1.1.1. Généralités

Aux Etats-Unis, les SOFAs jouent un rôle vital dans la protection de l'autorité de commandement, afin de garantir le juste traitement des agents de la défense, et de préserver les ressources humaines. Par conséquent, la première question importante est de se demander, au stade de la planification d'une opération ou d'une activité militaire outre-mer, si un accord existe. La procédure à adopter en l'absence de SOFA relève d'une décision du plus haut niveau.

Les SOFAs ne sont pas des accords d'accès au territoire. Ils définissent plutôt le statut légal du personnel sur le territoire d'une autre nation. Le but d'un tel accord est d'énoncer des droits et des responsabilités entre les États-Unis et le gouvernement hôte sur des questions telles que la juridiction civile et pénale, les tenues, le port d'armes, l'exonération d'impôt et de douanes, l'entrée et la sortie de personnel et des matériels, et les réclamations en dommages qui peuvent survenir.

3.1.1.2. Principales dispositions d'un SOFA

Un SOFA contiendra des dispositions qui spécifient les circonstances dans lesquelles chaque nation peut exercer la juridiction pénale. Au minimum, ces accords confèrent toujours aux États-Unis, mais non au gouvernement étranger, le droit élémentaire d'exercer la juridiction pénale sur les personnels des États-Unis pour les infractions qui relèvent de l'exécution du service. De cette façon, le gouvernement des États-Unis s'assure que ses officiers et ses employés restent responsables vis à vis des seuls Etats-Unis des faits commis pendant leur service. Par ces accords, qui donnent à la nation-hôte compétence juridictionnelle élémentaire pour quelques infractions hors service, le Département de la Défense (DoD) est protégé par une garantie de procès équitable, y compris pour ce qui concerne la désignation d'un avocat, d'un interprète, d'un observateur du procès, et le droit de visite en prison. Les dispositions financières relatives au contentieux pourvoient à l'indemnisation rapide des tiers qui ont subi une perte ou une blessure du fait de l'activité militaire des Etats-Unis. Des vérifications sont effectuées afin de se protéger contre les réclamations excessives, tout en préservant de bonnes relations avec la nation hôte.

3.1.1.3. Forme générale des SOFAs

Les SOFAs prennent généralement trois formes. Celles-ci incluent :

- le statut des personnels administratifs et techniques relevant de la Convention de Vienne relative aux Privilèges Diplomatiques, à laquelle on se réfère normalement comme « statut A et T »;
- un "mini" SOFA, souvent utilisé pour un court séjour, tel qu'un exercice ;

-
- un SOFA complet et permanent. L'arrangement correspondant dépend de la nature et de la durée de l'activité militaire des Etats-Unis dans le pays hôte, de la qualité de la relation avec ce pays, et de la situation politique dans la nation-hôte. Les spécialistes qui travaillent sur les questions de SOFA au sein du personnel militaire, au Secrétariat de la Défense, et au Département d'Etat sont toujours disponibles pour aider à procéder à cette évaluation, ainsi qu'à négocier les accords nécessaires.

Il y a une décennie, les États-Unis ont établi des SOFAs permanents avec approximativement 40 pays. Aujourd'hui ce nombre est porté à plus de 90, ce qui signifie que les États-Unis ont des accords avec 46 pour cent des nations qui composent la communauté internationale. Le gouvernement des États-Unis et le Département de la Défense ont consacré une attention considérable à ces accords depuis quelques années. Pour n'importe quelle activité d'outre-mer, comme un arrangement d'accès, une opération de maintien de la paix, un exercice ou la vente d'équipements militaires (FMS), un échange d'unités ou une visite d'avion, la prudence impose de vérifier si un SOFA existe et si des modifications sont nécessaires.

3.1.2. Description des accords internationaux

3.1.2.1. Principes de base

Sauf si un déploiement sur un autre pays est couvert par le droit des conflits armés, la force militaire ne peut pas opérer dans les limites territoriales d'un autre pays sans autorisation légale, c'est-à-dire sans la permission du pays concerné. Avec les pays sur le territoire desquels les forces des États-Unis sont basées d'une façon permanente ou fréquente, il existe normalement un SOFA. Cependant, en raison de la fréquence accrue des crises dans le monde, il se peut qu'il n'existe pas d'accord international acceptable quant au déploiement. Si aucun accord n'existe, ou si l'accord actuel est inadéquat, il conviendra d'élaborer un accord acceptable, de le négocier et de le conclure avant le déploiement.

3.1.2.2. Les types de SOFA

Un SOFA peut prendre la forme d'un traité ou d'un accord. Il peut consister en un arrangement de long terme ou de court terme. L'arrangement peut résider dans le seul document, ou être inséré dans n'importe quel type d'accords, tel que les accords de défense réciproques (MDAs), les accords de défense et coopération (DECAs), ou les accords de coopération de défense (DCAs). Généralement, il y a trois arrangements pour établir les droits et les responsabilités de nos forces militaires, stationnées de façon temporaire ou permanente, dans les limites territoriales d'un autre pays: le Statut Administratif et Technique (A & T), le SOFA, et le "mini" SOFA. Comme déjà mentionné, pour déterminer le meilleur arrangement, il convient de connaître la nature et la durée de l'activité militaire dans le pays hôte, ainsi que la qualité du rapport entre les Etats contributeurs de forces et les Etats de séjour, et la situation politique du moment dans la nation hôte.

Le Statut A et T

Ce statut fournit à la force militaire certaines immunités, la plus importante étant l'immunité complète de la juridiction pénale de la nation hôte et l'immunité de juridiction civile étendue à l'événement arrivé pendant le service. Le Statut A et T est d'habitude disponible seulement pour les opérations temporaires, telles que les exercices et les opérations militaires

humanitaires. La procédure pour obtenir le Statut A et T est très simple et peut être réalisée par échange de notes.

Le Statut A et T peut également être accordé dans le contexte de l'accord général qui autorise l'activité militaire. Le DoD utilise le Statut A et T de façon si fréquente qu'il bénéficie d'une délégation d'autorité pour négocier et conclure des accords internationaux sur le Statut A et T. Même si la procédure est très facile à suivre, le Statut A et T n'est pas toujours aisé à obtenir parce qu'il fournit une immunité très large.

Le Statut A et T convient aussi quand le séjour concerne seulement quelques personnes sur une base permanente, et qu'un SOFA n'existe pas. Le processus commence habituellement avec une demande du DoD au Département d'Etat. La demande indique l'activité exigée et la durée. Le Département d'Etat a la responsabilité de coordonner la demande avec ses bureaux régionaux, ses conseillers politiques et militaires, son service légal, et toutes autres agences intéressées selon la procédure de la Circulaire 175 mémorandum. Après la coordination, le Département d'Etat envoie un message qui contient le texte de la note à l'ambassade concernée. L'ambassade et le ministre des affaires étrangères du pays hôte discutent alors de la note et, en cas d'accord, ils échangent la note, qui crée un accord international.

Le SOFA

Le SOFA est le plus complet des trois types d'arrangements et le plus souvent utilisé quand il s'agit d'une force militaire importante temporaire, ou d'une force militaire permanente dans la nation hôte. Dans les deux cas, le besoin de soutien local est important.

Le SOFA standard couvre normalement les matières suivantes: le respect de la loi et de la souveraineté, les procédures d'entrée et de départ, la tenue, le port d'armes, les permis de conduire et l'enregistrement des voitures, la juridiction pénale, la juridiction civile, l'arrestation et les procédures juridiques, les impôts, les exonérations de taxes sur les biens mobiliers, les activités de loisir, le soin de santé, le courrier, le transport, la monnaie, les employés d'entreprise, l'achat local, la main-d'œuvre locale, les douanes, et la durée du séjour et la date de départ.

Les États-Unis demandent toujours la protection légale pour leurs forces dans les pays étrangers, surtout dans les accords bilatéraux. Le SOFA de l'OTAN, qui est un traité, et le SOFA du Partenariat pour la Paix sont les seuls SOFAs des États-Unis qui soient entièrement réciproques. Les protections et les responsabilités sont identiques pour toutes les parties.

Le "Mini" SOFA

Le troisième type de SOFA est le "Mini" SOFA. Il est désigné comme tel parce qu'il ne concerne pas tous les domaines ordinairement contenus dans un accord de SOFA complet. Au minimum, le "Mini" SOFA précisera : le respect de la loi et de la souveraineté, les procédures d'entrée et départ, la réglementation du port d'armes, la juridiction pénale, la juridiction civile, les réclamations, les impôts et les autres taxes, l'achat local, les douanes, la durée du séjour et la date de départ. Le "Mini" SOFA est idéal pour les déploiements de faible importance ou de courte durée, qui n'exigent pas de soutien important. Il est excellent pour les exercices et est parfois appelé « SOFA d'exercice ».

Négociations et SOFAs actuels

Compte tenu de leurs responsabilités militaires mondiales, les États - Unis négocient constamment des arrangements de statut des forces. Actuellement, les États - Unis négocient une forme d'engagement qui peut devenir éventuellement un statut avec :

l'Argentine, le Bangladesh, le Botswana, le Bénin, le Brésil, le Cameroun, le Congo, la République Tchèque, l'Equateur, le Salvador, l'Érythrée, Fidji, la France, le Gabon, le Ghana, le Guyana, la Cote d'Ivoire, la Jordanie, le Kenya, la Corée du Sud, la Malaisie, le Mali, la Namibie, le Paraguay, les Philippines, la Russie, l'Arabie Saoudite, Singapour, les Emirats Arabes Unis, et le Zaïre.

Actuellement les États - Unis ont un SOFA formalisé avec presque 90 pays. Quand le contenu du SOFA est politiquement sensible pour le gouvernement de l'Etat de séjour, l'accord peut être classifié. Les États - Unis ont actuellement 10 SOFAs classifiés, y compris 4 en Asie Sud-ouest. Voici la liste des SOFAs formalisés :

l'Albanie, Antigua et Barbuda, l'Ile d'Ascension, l'Australie, les Bahamas, le Bahreïn, la Belgique, la Bosnie Herzégovine, Brunei, la Bulgarie, le Cambodge, le Canada, le Tchad, la Colombie, la Croatie, la République Tchèque, le Danemark, Diego Garcia, la Dominique, la République Dominicaine, l'Egypte, l'Estonie, l'Ethiopie, la République Fédérale de Yougoslavie, la France, Les Etats Fédéraux de Micronésie, l'Allemagne, la Grèce, la Grenade, Haïti, le Honduras, la Hongrie, l'Islande, l'Iran, Israël, l'Italie, la Jamaïque, le Japon, la Jordanie, le Kazakhstan, le Kenya, la Corée, le Koweït, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Malaisie, les Iles Marshall, la Moldavie, la Mongolie, le Maroc, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, Oman, le Panama, la Papouasie Nouvelle-Guinée, le Paraguay, le Pérou, le Portugal, le Qatar, la Roumanie, la Russie, Saint-Kitts et Nevis, Sainte-Lucie, l'Arabie Saoudite, Singapour, la République de Slovaquie, la Slovénie, les Iles Soliman, la Somalie, l'Espagne, le Sri Lanka, le Soudan, la Suisse, Tonga, Trinité et Tobago, les Iles de Turcs et Caïques, la Turquie, l'URSS, les Emirats Arabes Unis, le Royaume-Uni, l'Ouzbékistan, les Samoa occidentales, et le Zaïre.

Généralement, les juristes militaires ne représentent pas les États - Unis comme négociateurs pendant une négociation de SOFA. Ils peuvent, cependant, être désignés comme membres d'une équipe de négociation. Parce que les SOFAs sont considérés comme des accords définissant les règles d'action, il n'y a pas de délégation d'autorité pour de telles négociations. Ceci s'explique par l'impact important qu'un SOFA peut avoir sur les relations internationales entre les États - Unis et le pays hôte.

Le Département d'Etat (DOS) a autorité pour négocier des SOFAs et le DoD doit demander l'autorité par la procédure Circulaire 175. La procédure Circulaire 175 énonce la question qui doit être examinée, les facteurs à prendre en compte, et propose une recommandation au Secrétaire d'Etat. La procédure Circulaire 175 prend la forme d'un mémorandum d'action au Secrétaire d'Etat pour demander l'autorisation de négocier et conclure un accord international. Cette procédure est initiée par le DoD dans un mémorandum d'action qui explicite le besoin d'accord, et comporte un mémorandum légal joint. Le DOS coordonne la demande par ses bureaux, la section des affaires politiques et militaires, et les documents légaux. Le DOS

coordonnera aussi avec les autres agences américaines intéressées, par exemple, l'Immigration et la Naturalisation. La Circulaire 175 contient les informations générales, le texte proposé pour l'accord international, un mémorandum légal, et une stratégie de négociation recommandée. Une fois approuvée, le DOS travaillera avec le DoD pour organiser l'équipe qui négocie. Le chef de l'équipe sera négociateur principal et disposera d'une délégation d'autorité du Secrétaire d'Etat.

3.1.2.3. Négocier, conclure, rendre compte, et mettre en œuvre les accords internationaux

Autorité

Pour négocier correctement un accord international, il convient d'identifier le type d'accord international recherché, le type de force militaire, et la chaîne de commandement. Il faut déterminer le niveau où l'on se situe : une force d'un service ou de plusieurs services ? Une opération de coalition ? Une opération des Nations Unies ou de l'OTAN ? Quand il a été répondu à ces questions, il devient possible d'identifier la procédure de négociation adéquate. La Directive 5530.3 du DoD est la source principale des personnels du DoD pour négocier les accords internationaux. La Directive 5530.3 du DoD confie la responsabilité au DoD pour négocier et conclure les accords internationaux avec les gouvernements étrangers et les autres organisations internationales.

Procédures

Avant de négocier avec un gouvernement étranger ou une organisation internationale, soit oralement soit par écrit, il convient d'obtenir du niveau d'approbation approprié une autorisation écrite. Le niveau approprié est déterminé par la signification politique de l'accord. Par exemple, est-ce que l'accord met en cause des informations sensibles, est-ce qu'il affecte les relations de défense ou les relations diplomatiques, est-ce qu'il nécessite l'approbation du Secrétaire de la Défense ou l'approbation au niveau diplomatique, est-ce que l'accord va engendrer de nouvelles responsabilités de sécurité, ou une augmentation des obligations américaines en matière de défense d'un gouvernement étranger ? Le procédé reste fondamentalement le même, cependant, le niveau d'engagement est plus élevé dans la hiérarchie nationale.

En général, la procédure commence par un projet de plan, le schéma ou la description complète de l'accord international proposé, un mémorandum légal qui précise l'autorité Constitutionnelle, l'autorité réglementaire ou autre autorité légale pour chaque obligation créée pour les États - Unis et proposée dans l'accord, ainsi qu'une explication des diverses dispositions légales. On doit avoir également :

- un mémorandum financier qui évalue le coût estimé de chaque obligation proposée, la source de financement de ces obligations, et précise les dispositions de paiement des pays étrangers ;
- une analyse technologique et un projet de contrôle ;
- une analyse concernant le bénéfice attendu par chaque signataire de tous accords proposés.

Quand l'autorisation écrite du niveau approprié est reçue, l'accord international peut être négocié et conclu. A tout moment, si les conditions changent, l'autorisation écrite doit être

redemandée. La conclusion arrive quand les deux partis indiquent l'acceptation de l'accord en signant, paraphant, répondant ou en indiquant autrement son acceptation.

En négociant et concluant les accords, à tous les niveaux d'autorité, vous devriez vous souvenir que les amendements à un accord international existant doivent être approuvés dans les mêmes formes que l'accord amendé. Aussi, les accords oraux peuvent constituer des accords internationaux irrévocables et, donc, doivent se conformer aux mêmes conditions qu'un accord écrit. En plus, l'accord international ne peut pas être dans une langue étrangère à moins qu'il ne déclare que la version de texte anglaise fait foi en cas de litige ou que l'accord déclare expressément que le texte anglais et le texte de langue étrangère sont également authentiques et le certifie comme tel.

3.1.2.4. Principales questions

1. Existe-t-il un document unique qui décrit la procédure SOFA ?

Les aspects du rôle du DoD sont donnés dans la Directive 5530.3 du DoD.

2. Quel sont les délais habituels de négociation?

Le temps nécessaire pour conclure un accord est affecté par plusieurs facteurs, en particulier la complexité de l'accord, les conditions litigieuses, et le niveau d'autorité exigé pour négocier et conclure l'accord.

3. Est-ce que nous utilisons toujours le même document standard comme base ?

Les circonstances déterminent quelles conditions spécifiques doivent être incluses dans un accord. Le SOFA de l'OTAN est fondamentalement la base.

4. Pour un SOFA donné, existe-t-il une procédure de révision périodique ou est-ce que nous pouvons amender le SOFA?

La révision et l'amendement périodiques sont possibles, mais exceptionnelles. Le SOFA de l'OTAN, conclu en 1951 et largement utilisé, n'a jamais été amendé. Récemment il a été incorporé dans le SOFA du PPP.

5. Est-ce qu'il y a des cas où le SOFA a bien fonctionné ? Est-ce qu'il y a des cas où l'absence d'un SOFA a créé une situation difficile ?

Dans le cas de l'accident en Italie entre l'avion et le téléphérique, le SOFA a donné toute satisfaction. Un incident à Chypre, concernant un accident de circulation hors service, a démontré la nécessité d'un accord international avant l'entrée dans le pays étranger.

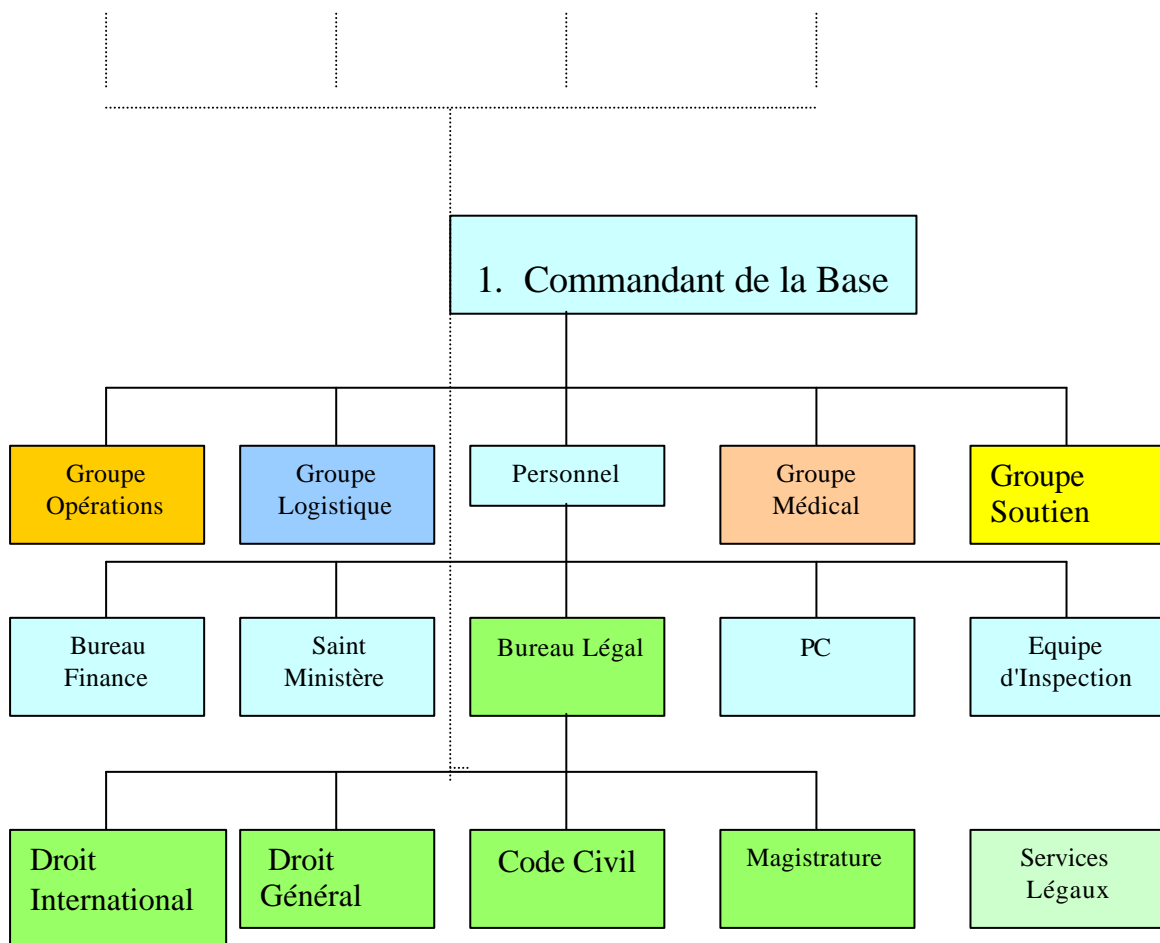
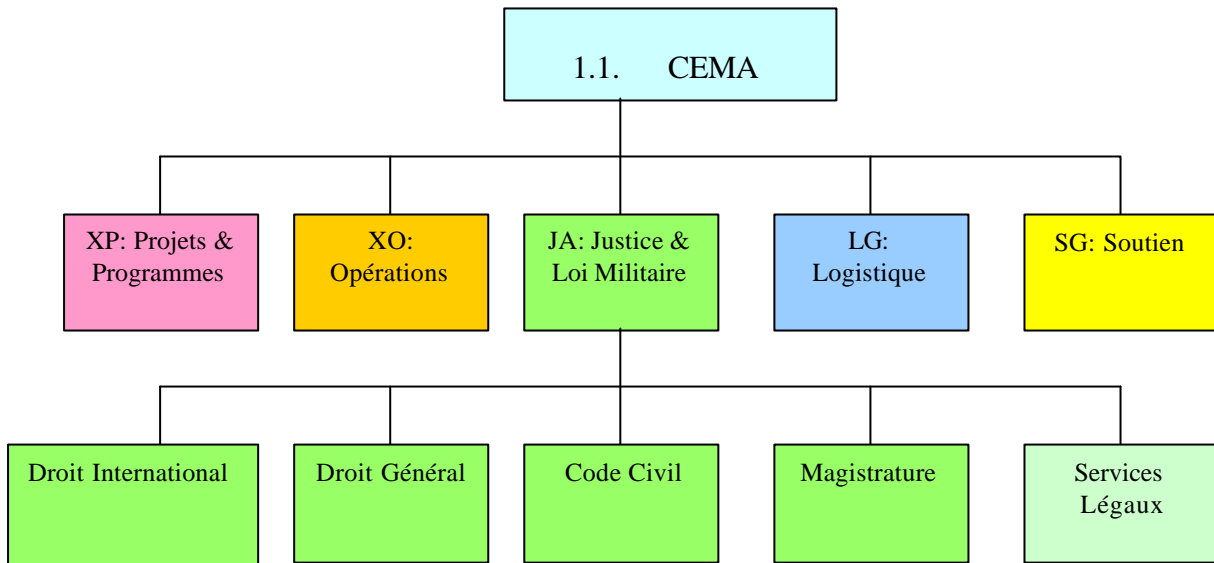
6. Est-ce que les États - Unis accepteraient de monter une opération ou un exercice sans accord ?

Il est toujours préférable d'avoir un accord, mais les circonstances peuvent exiger que les forces américaines pénètrent sur un territoire qu'aucun SOFA ne couvre. Un exemple est l'exercice Cobra d'Or en Thaïlande. Les États - Unis considérant l'exercice comme d'importance significative, ils ont accepté un compromis informel.

7. Comment est-ce que nous distinguons entre « en service » et « hors service » ?

Le statut de l'individu relève d'une analyse au cas par cas, qui est elle-même déterminée par les conditions des accords que les États - Unis ont avec le pays concerné. En principe,

le commandant d'unité et le plus souvent le commandant de l'opération certifiera la position de l'individu selon les principes fixés dans le document fondamental.



Le premier diagramme représente l'organisation de l'état-major. Il y a une branche légale (JA) y compris la loi internationale, la loi générale, le code civile, la loi militaire et les services légaux pour la défense de personnel militaire. Au niveau de base, il y a un bureau légal qui rapporte directement au commandant de base. Le bureau légal au niveau de base reçoit la direction de la division de l'état-major correspondant. Au niveau de base, il y a aussi une branche de services légaux. Cette branche n'est pas subordonnée au commandant de base, mais prend ses directives des services légaux de l'état-major. Ceci permet à un militaire pour bénéficier, si nécessaire, d'une défense impartiale, d'être indépendant du système de justice militaire. Quand il y a un déploiement, une partie du bureau légal se transporte aussi, pour conseiller et aider le commandant sur toutes questions légales, y compris l'interprétation de droits sous le SOFA existant ou l'accord bilatéral.

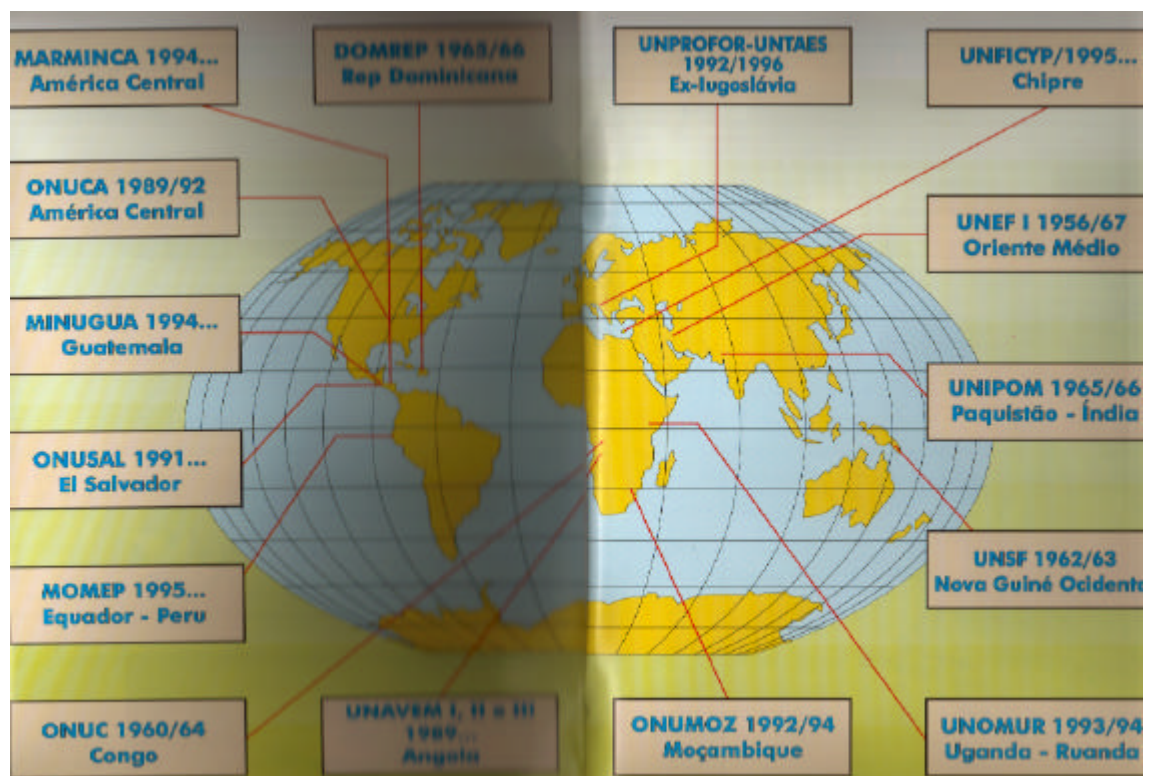
3.2. La tradition juridique militaire brésilienne

Depuis la 2^{ème} Guerre Mondiale, la participation des troupes du Brésil aux opérations extérieures concerne uniquement les missions de paix de l'ONU.

Les traités et accords de protection juridique du personnel militaire à l'étranger sont négociés en fonction de la législation de l'ONU, avec notre participation directe.

Une caractéristique particulière du pays est, comme les Etats-Unis, de posséder une Justice Militaire.

Notre principe de souveraineté est de juger notre personnel chez nous.



Les principes et règles relatifs au personnel militaire, pendant les opérations à l'extérieur, sont :

- Les militaires du Brésil restent sous le commandement brésilien ;
- Chaque commandant est responsable du maintien de l'ordre et de la discipline des troupes sous son commandement ;
- Les personnes en mission à l'extérieur bénéficient de l'immunité partielle ;
- Dans le cas d'infractions criminelles ou disciplinaires commises en territoire étranger, le Brésil s'engage, dès que cela est en accord avec ses lois, à initier des procédures criminelles ou disciplinaires contre les personnes mises en cause ;
- Le Commandant peut procéder à la capture, au désarmement, à la mise en garde et à la détention d'un subordonné ;
- Le Brésil devra assurer la procédure judiciaire contre des individus relevant de sa juridiction pénale et qui seraient accusés d'actes passibles de poursuites légales ;
- Tout le personnel brésilien devra bénéficier de l'immunité quant à des poursuites judiciaires relatives à des paroles ou écrits, ainsi qu'aux actes qu'ils auraient accomplis dans leurs fonctions officielles ;
- Les militaires devront être exclusivement assujettis à la juridiction brésilienne et à Justice Militaire du pays.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, nous noterons que la protection juridique du personnel de la défense à l'étranger est, dans l'ensemble, bien assurée dans les conditions actuelles. La DAJ et les états-majors conduisent une action constante et pragmatique qui permet d'obtenir dans des contextes juridiques et opérationnels divers les résultats requis. Si des améliorations restent possibles, elles consistent, à notre avis, à définir une typologie des cas, et à doser les efforts en fonction du risque qu'ils présentent.

On observe, dans le cas du Brésil, une tendance à vouloir imposer la «loi du drapeau» : traditionnelle dans la jurisprudence américaine du XIX^{ème} siècle, cette règle considère le fait pour un Etat souverain d'autoriser le passage ou le stationnement de troupes en armes sur son territoire comme une renonciation partielle à la souveraineté. La simplicité de cette vision des choses ne pourra pas bénéficier à la France, car notre pays est réticent à appliquer le fait du Prince, et ne dispose pas, en général, des moyens d'imposer une telle solution. Le contenu des accords, la rapidité d'élaboration dépendent, en effet, du poids politique de chaque Etat, et du rapport de forces entre les Etats. De surcroît, une telle règle impliquerait la réciprocité : ainsi, le stationnement de troupes américaines en Grande-Bretagne pendant la seconde guerre mondiale s'est-il opéré sous la loi du drapeau. Mais les troupes britanniques ont bénéficié de la même mesure à titre de réciprocité sur le territoire américain. Il est peu probable que la France accepte d'offrir la réciprocité à tous les pays où ses troupes se déploient.

Une deuxième attitude pourrait consister à traiter le problème par prétérition. Ainsi, on peut imaginer que la France ne puisse obtenir d'accord satisfaisant avec certains pays, notamment en ce qui concerne la protection juridique du personnel. Néanmoins, en raison des enjeux de défense ou commerciaux, des exercices pourraient se dérouler sans engagement juridique relatif à la protection du personnel. Pour un nombre de personnes restreint, et un séjour de brève durée, négocier un accord n'est pas indispensable car la signature risque d'intervenir trop tard, l'investissement administratif est disproportionné au risque, et en tout état de cause, si un problème se pose, il sera traité *a posteriori* par les voies diplomatiques. Il paraît cependant imprudent de s'en remettre systématiquement au traitement diplomatique. Adapté aux petits nombres et aux cas particuliers, ce mode de règlement ne convient pas au cas général d'exercices, entraînements ou opérations en troupe constituée. L'outil diplomatique est trop sensible pour se prêter à des interventions multipliées.

Reste donc la solution actuellement retenue par les Etats-Unis, qui consiste à prévoir rapidement la mise en place d'un accord-type à l'occasion de chaque déploiement. Le pragmatisme et l'efficacité américaines bénéficient certes du poids politique des Etats-Unis, qui influe sur la négociation. Mais la facilité d'utilisation du système américain explique aussi

son succès : trois cas de figure sont définis selon la nature de l'activité et la durée du séjour (statut administratif et technique A&T, SOFA, mini-SOFA). Nous devrions nous inspirer des « mini-SOFA » adaptés au traitement rapide de problèmes simples, et du statut administratif et technique, qui concerne en France aussi bien le personnel militaire que le personnel civil . Par la mise en place de ce dernier statut, pourrait être résolue en particulier la différence de traitement qui affecte le personnel civil en République de Djibouti par exemple.

Au chapitre des recommandations, nous insistons sur :

- La nécessité de centraliser et d'unifier la négociation et le suivi des affaires ;
- L'obligation d'anticiper et de conclure rapidement pour chaque exercice, entraînement, opération ;
- L'unité de décision au profit d'une autorité qui prendra au cas par cas la responsabilité de mettre en place ou non un accord, et quel type d'accord.

Les aspects de fond de la protection juridique des agents à l'étranger sont suffisamment connus. Il s'agit maintenant d'une question d'organisation au sein du ministère de la défense :

- Quel est le service le mieux à même de définir le cadre juridique approprié ? En raison de son expertise juridique, la DAJ semble répondre au mieux à ce critère ;
- Quel est le service le mieux à même de conduire les négociations ? Selon l'exemple américain, la réponse serait : le service le plus proche de l'exercice ou de l'opération à planifier. En ce qui concerne le personnel militaire, l'EMA ou l'EMIA sont les mieux aptes à obtenir en temps utile un accord ; pour les exercices ou opérations ne mettant en jeu que des personnels d'une armée, l'EMA devrait, nous semble-t-il, déléguer à l'état-major d'armée correspondant, sous réserve de compte-rendu ;
- Quel service doit traiter les contentieux *a posteriori* ? A nouveau la DAJ, qui maîtrise aussi bien les aspects internes de la protection juridique que son application à l'étranger ; il peut s'agir de DAJ/CX ou de DAPM suivant le cas. Ce qui importe en cette matière est le « retour d'expérience », le fait pour DAJ/CTX et DAPM de faire bénéficier la DAJ des leçons à tirer des expériences vécues et des solutions judiciaires retenues.

En conclusion, cette étude fait apparaître l'intérêt de procéder par étapes :

- 1) Définir trois accords types sur le modèle SOFA, mini-SOFA, accord administratif et technique ;
- 2) Confier à une autorité unique le soin de décider rapidement s'il convient de négocier un accord ou si le personnel peut être envoyé sans dispositions préalables ; diffuser aux différents états-majors et services les coordonnées de cette autorité, qui devra fournir une réponse immédiate et renvoyer le demandeur sur le correspondant adéquat dans le cas où une négociation s'avérerait indispensable ;
- 3) Rendre responsables les échelons subordonnés, chargés de la planification stratégique et opérationnelle ; établir fermement le principe qu'aucun déplacement à l'étranger ne s'effectue sans contact préalable avec l'autorité visée au paragraphe ci-dessus et, dans le cas où celle-ci prescrit la négociation, un accord ou un arrangement technique devra être obtenu en préalable, sauf à renoncer à l'exercice ou à l'opération.

Les principes et recommandations ci-dessus sont récapitulés en annexe.

ANNEXE 1

Action administrative

ACTION PREALABLE	QUI ?
Définir trois accords-types sur le modèle SOFA, mini-SOFA, accord administratif et technique	DAJ
Confier à une autorité unique le soin de décider rapidement s'il convient de négocier un accord ou si le personnel peut être envoyé sans dispositions préalables	CEMA+DAJ, info EM d'armée
Rendre responsables les échelons subordonnés, chargés de la planification opérative et tactique ; établir fermement le principe qu'aucun déplacement à l'étranger ne s'effectue sans contact préalable avec l'autorité visée à la ligne ci-dessus	CEMA

Procédure

QUOI ?	QUI ?	DELAI	SANCTION
définir le cadre juridique approprié	Demande : planificateur (EMA, EMIA, EM d'armée) Réponse : DAJ	Réponse immédiate, le planificateur est responsable du délai d'anticipation.	Annulation de l'exercice ou de l'opération
conduire les négociations	EMA, EMIA, EM d'armée	En temps utile pour conclure avant la réalisation du projet	Annulation de l'exercice ou de l'opération
traiter les contentieux <i>a posteriori</i>	DAJ/CX DAPM	Aucun (voie diplomatique ou AD si urgence)	Retour d'expérience à diffuser au MINDEF/CAB et CEMA

ANNEXE 2

