

Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement du Monténégro relatif à la coopération
dans le domaine de la défense

NOR : EAEJ2503813L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. Situation de référence

Depuis sa déclaration d'indépendance en 2006, le Monténégro a fait de son rapprochement euro-atlantique et de sa contribution à la stabilité régionale, les piliers de sa politique extérieure.

Désireux d'apparaître comme un partenaire impliqué, le Monténégro contribue, à son échelle, aux prescriptions de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Podgorica¹ œuvre aussi bien au respect des objectifs capacitaires assignés par l'Alliance atlantique², qu'à ses engagements budgétaires puisque, pour la première fois en 2024, ses dépenses consacrées à la défense atteignent les 2% du PIB.

Avec la Russie, le Monténégro partage un héritage culturel et historique étroit compte tenu de leur attachement partagé à l'orthodoxie. Toutefois, dans le contexte particulier du coup d'État avorté de 2016 – *qui aurait bénéficié du soutien de la Russie* – et depuis son accession à l'OTAN en 2017, Podgorica cherche à contenir l'influence russe. Désormais, la Russie exploite notamment les failles sécuritaires du Monténégro par le biais de cyberattaques visant à fragiliser les institutions du pays et instrumentalise la minorité serbe qui représente 32,9% de la population. Toutefois, le Monténégro continue d'accorder une attention particulière à la politique de sécurité et de défense commune et son adhésion à l'Union européenne (UE). À cet égard, le pays a ouvert les 33 chapitres de négociation en vue de son adhésion à l'UE³ et le gouvernement s'est fixé comme objectif une clôture des négociations fin 2026 et d'une adhésion en 2028. Il est également aligné totalement aux déclarations et décisions adoptées par l'UE au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) - ainsi qu'en matière de sanctions à l'encontre de Moscou.

¹ Podgorica est la capitale du Monténégro.

² L'armée de terre doit développer ses deux compagnies d'infanterie légère avec leurs appuis et soutiens (génie, police militaire, logistique), tandis que la marine doit se doter de patrouilleurs (acquis auprès de la France lors d'Euronaval).

³ A ce stade, sur un total de 33, trois ont été provisoirement fermés : en 2012 (chapitre 25 : science et recherche -, 2013 (chapitre 26 : éducation et culture) et 2017 (chapitre 30 : relations extérieures), tandis quatre supplémentaires devraient l'être en décembre 2024 : le 7 (droit de la propriété intellectuelle), le 10 (société de l'information et media), le 20 (politique industrielle et commerciale) et le 31 (politique étrangère, de sécurité et de défense).

Alors que notre relation de défense a connu un essor rapide depuis son instauration en 2011, la pandémie de Covid-19 et les instabilités gouvernementales post-élection qui se sont succédées au Monténégro depuis 2020 ont freiné cette dynamique. Pour autant, la volonté des nouvelles autorités de relancer la coopération entre la France et le Monténégro s'est concrétisée par la signature d'un accord intergouvernemental (AIG) dans le domaine de la défense le 3 avril 2024.

Notre relation militaire bilatérale repose aujourd'hui principalement sur le domaine naval, *via* des escales. Depuis 2020 des opérations archéologiques sont entreprises par le Pluton, bâtiment de base de plongeurs démineurs (BBPD), pour la recherche des épaves de deux sous-marins français (le Fresnel et le Monge) coulés en 1915 en mer Adriatique lors de la première guerre mondiale et fournissent également le support d'une coopération bilatérale dans le domaine de la plongée militaire. Le Monténégro a invité la France à effectuer 3 escales en 2025 (exclusivement dans le port de Bar, siège de la force navale monténégrine). Ces dernières permettront notamment de développer des activités liées à la plongée et la formation des équipages à la lutte contre les mines.

L'enseignement du français en milieu militaire constitue également un domaine de coopération particulièrement apprécié (participation d'un Monténégrin aux sessions internationales « politique de défense » de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale ; et d'un Monténégrin à la session internationale « armement et économie de défense » de l'IHEDN).

Un plan de coopération bilatéral a été signé en 2024 et le Monténégro s'est engagé, lors de la réunion d'état-major interarmées franco-monténégrine du 9 octobre 2024, à envoyer un projet avec des propositions d'actions pour 2025.

Notre coopération se développe aussi dans le domaine de l'armement, notamment avec l'acquisition, par le Monténégro, de deux patrouilleurs hauturiers, en marge d'Euronaval (le 4 novembre 2024), navires conçus pour opérer en haute mer, devrait ainsi permettre de donner une nouvelle impulsion à notre relation militaire bilatérale.

Enfin, la France et le Monténégro sont tous deux Parties à l'accord portant création du Centre de développement des capacités cyber dans les Balkans occidentaux (dit C3BO)⁴.

II. Historique des négociations

La relation de défense entre la France et le Monténégro s'appuie actuellement uniquement sur un arrangement technique relatif à la coopération de défense, signé en 2014.

En 2019, il a été décidé de relancer les négociations d'un accord de coopération dans le domaine de la défense, qui avaient démarré en 2012 par la transmission d'un premier projet par les autorités monténégrines.

⁴ Loi n° 2025-474 du 30 mai 2025 autorisant l'approbation de l'accord portant création du Centre de développement des capacités cyber dans les Balkans occidentaux (C3BO).

Les travaux de rédaction ont cependant été ralentis par la pandémie de COVID-19 et un contexte politique monténégrin dégradé en 2022. Néanmoins, en 2023, l'évolution de la coopération avec le Monténégro, notamment dans le domaine de l'armement, a relancé les négociations de manière active. L'organisation d'une visioconférence, en octobre 2023, a permis d'aboutir à un accord sur le contenu de l'AIG. Après plusieurs échanges sur l'alignement des versions linguistiques, les autorités monténégrines ont informé l'attaché de défense près l'Ambassade de France au Monténégro, en mars 2024, de leur accord sur les versions finales du projet d'AIG.

Il a été signé le 3 avril 2024 à Paris.

III. Objectifs de l'accord

Cet accord constitue un aboutissement logique compte tenu de l'ancrage atlantique du Monténégro. Celui-ci devrait permettre à la France de faire davantage avec un État qui partage nombre de ses préoccupations, à savoir, la stabilité des Balkans occidentaux et la sécurisation de l'espace méditerranéen. De plus, le souhait monténégrin de moderniser ses forces armées encourage le développement de notre coopération d'armement ; l'AIG étant un préalable, pour les Monténégrins, à la concrétisation d'un prospect pour des patrouilleurs hauturiers.

Cet accord s'inscrit dans la stratégie française pour les Balkans occidentaux⁵ et a la volonté de renforcer la relation dans le domaine de la défense avec le Monténégro. L'entrée en vigueur de cet accord permettra de doter la France d'un cadre juridique solide et pérenne pour permettre à la coopération en matière de défense avec le Monténégro de se déployer pleinement tout en bénéficiant de garanties protectrices pour nos personnels respectifs.

Cet accord permettra de couvrir plus largement tous les domaines et les formes de la coopération dans le domaine de la défense avec la Monténégro, notamment la politique de défense et les enjeux politico-stratégiques, l'organisation et le fonctionnement des forces, la formation, l'armement et l'équipement des forces armées. Il rappelle aussi que le statut des personnels appelés à mettre en œuvre cette coopération sera régi par la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces signée à Londres le 19 juin 1951⁶ (SOFA OTAN). Son entrée en vigueur abrogera l'arrangement technique de 2014.

IV. Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

Cet accord entraîne des conséquences financières (a), juridiques (b) et administratives (c).

a. Conséquences financières

Cet accord ne crée pas directement de charges nouvelles pour les finances publiques.

Il prévoit que chaque Partie prend à sa charge les frais, résultant de la participation des membres de son personnel aux activités de coopération, y compris les frais liés au séjour des membres de son personnel sur le territoire de la Partie d'accueil, à moins que les Parties n'en conviennent autrement par accords ou arrangements.

⁵ Stratégie française pour les Balkans occidentaux

⁶ Texte de la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces du 19 juin 1951. Décret n° 52-1170 du 11 octobre 1952 portant publication de la convention entre les États parties au traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, signée à Londres le 19 juin 1951.

En outre, les Parties restent responsables du soutien médical et des évacuations sanitaires de leur personnel (point 1 de l'article 8). Ce principe s'applique aussi en cas d'urgence, la Partie d'accueil ne fournissant un soutien médical que contre remboursement et dans la mesure de ses capacités. Les Parties peuvent préciser, si elles le souhaitent, les modalités du soutien médical.

b. Conséquences juridiques

L'accord définit les principes généraux et les domaines de la coopération en matière de défense entre la République française et le Monténégro. Il encadre juridiquement la présence des membres du personnel de la Partie d'origine sur le territoire de la Partie d'accueil liée aux activités de coopération dans ces domaines.

• Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes

Les stipulations de cet accord sont pleinement compatibles avec d'une part, les engagements de la France dans le cadre des Nations unies (articles 2⁷ et 51⁸ de la Charte des Nations unies⁹) et, d'autre part, ses engagements dans le cadre de l'OTAN. En effet, le traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949¹⁰ n'exclut pas la possibilité pour les États Parties à celui-ci de conclure entre eux des accords bilatéraux, pour autant que ces accords ne soient pas en contradiction avec ce traité.

Le présent accord opère un renvoi explicite au SOFA OTAN afin d'en faire l'application dans le cadre de la relation bilatérale franco-monténégrine pour ce qui concerne le statut des membres du personnel des Parties, et des personnes à charge (article 10), afin de fixer les droits et obligations des membres des forces armées présents sur le territoire de la Partie d'accueil¹¹. Cet accord prévoit néanmoins un régime simplifié pour le règlement des demandes d'indemnités en cas de dommage (article 12) en lieu et place d'une référence à l'article VIII du SOFA OTAN.

Enfin, un rappel du principe de l'échange et de la protection des informations auxquelles est affecté un niveau de classification conformément à l'Accord général de sécurité de 2017¹² y est également présent (article 9).

• Articulation avec le droit européen

Le présent accord est conforme au droit de l'UE, les États membres de l'UE restant compétents pour signer des accords de coopération dans le domaine de la défense.

⁷ L'article 2 de la Charte des Nations Unies pose les principes selon lesquels l'ONU et ses membres s'engagent à agir (principe d'égalité entre États, de règlement pacifique des différends etc.).

⁸ L'article 51 de la Charte des Nations Unies pose le principe de la légitime défense.

⁹ Texte de la Charte des Nations unies. Décret n° 46-35 du 4 janvier 1946 portant promulgation de la Charte des Nations Unies. Le Monténégro a intégré l'Organisation des Nations unies le 28 juin 2006.

¹⁰ Texte du traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949. Décret n° 49-1271 du 4 septembre 1949 portant publication du traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949.

¹¹ Le SOFA OTAN régit notamment la circulation des forces armées et des personnels civils des ministères de la Défense des forces alliées, la fiscalité et le régime douanier applicables, les priorités de juridiction pénale et disciplinaire, le règlement des dommages, l'entrée sur le territoire et le port d'armes.

¹² Décret n° 2020-1286 du 22 octobre 2020 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Monténégro relatif à l'échange et à la protection réciproque d'informations classifiées, signé à Paris le 21 décembre 2017.

Concernant les données à caractère personnel susceptibles d'être échangées dans le cadre de la mise en œuvre de cet accord, des transferts de données à caractère personnel seraient susceptibles d'avoir lieu en application des articles 8, 10 et 11 de l'accord. En vertu de l'article 2, paragraphe 1 du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD)¹³ celui-ci s'applique au traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier.

Par dérogation, le paragraphe 2, du même article dispose notamment que le RGPD ne s'applique pas « a) au traitement de données à caractère personnel effectué dans le cadre d'une activité qui ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union ; b) par les États membres dans le cadre d'activités qui relèvent du champ d'application du chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne¹⁴ » (PESC).

Or, en l'espèce, l'objectif de l'accord est de « développer une coopération dans le domaine de la défense, et de définir les principes selon lesquels cette coopération est mise en œuvre » (article 2).

Les données à caractère personnel susceptibles d'être échangées entre les Parties en vertu de l'accord sont des données traitées par les autorités étatiques dans le cadre des activités de défense et de sécurité des forces françaises. Il découle de ce qui précède que ces activités ont pour objet de protéger les fonctions essentielles de l'État et notamment de sauvegarder la sécurité nationale. Par conséquent, les traitements de données réalisés dans le cadre de ces activités ne relèveraient donc pas du champ d'application matériel du RGPD, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, de ce règlement.

Dans ces conditions, la question de la conformité au droit de l'Union européenne des stipulations de cet accord ne soulève pas de difficulté particulière au regard du droit de l'Union en matière de protection des données. Cela étant précisé, alors même que l'accord n'entre pas dans le champ du RGPD, les arrangements techniques comprendront une clause spécifique relative à la protection des données à caractère personnel, afin de sécuriser les échanges¹⁵.

- **Articulation avec le droit interne**

Cet accord ne nécessite aucune modification ou adaptation de l'ordonnancement juridique français, ni l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

Cet accord s'applique sur le territoire de la République française et sur le territoire de la République du Monténégro.

¹³ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)

¹⁴ Texte du traité sur l'Union européenne. Décret n°94-80 du 18 janvier 1994 portant publication du traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février

¹⁵ Si le RGPD ne s'applique pas au présent accord, il convient de noter cependant que le Monténégro est Partie depuis 2006 à la Convention 108 du Conseil de l'Europe sur la protection des données personnelles

L'article 6 de l'accord, empêchant que les personnels français ne puissent participer à des opérations de sécurité intérieure liées au maintien de l'ordre public ou à des conflits armés, assure la conformité de l'accord avec l'article 35 de la Constitution, en assurant que les personnels français ne participent pas à ces opérations sans l'accord de l'autorité politique compétente.

Enfin, l'article 26 de la Constitution du Monténégro¹⁶ prévoit l'interdiction de la peine de mort pour tous les crimes. De plus, le Monténégro a signé le 3 avril 2003 le Protocole n°13 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances¹⁷ qui est entré en vigueur le 6 juin 2006.

c. Conséquences administratives

La mise en œuvre de cet accord n'entraîne pas de modification substantielle dans l'organisation administrative française et n'implique pas d'augmentation des moyens humains ou administratifs.

À titre d'illustration, la charge administrative liée aux échanges et rencontres prévus à l'article 5 de l'accord est marginale et relève de l'activité normale des attachés de défense et des bureaux relations internationales des armées.

Selon les modalités prévues par l'article 11 de l'accord, en cas de décès d'un des Membres du personnel de la Partie d'origine sur le territoire de la Partie d'accueil, le décès est constaté conformément à la législation en vigueur dans la Partie d'accueil. En France, l'article L. 2223-42 du code général des collectivités territoriales (CGCT) impose l'établissement d'un certificat établi par un médecin attestant du décès pour procéder à la fermeture du cercueil. Si l'autopsie est ordonnée par l'autorité judiciaire de la Partie d'accueil, l'autorité compétente de la Partie d'origine ou un médecin qu'elle désigne peut y assister. Après sa prise en charge par la Partie d'origine, le transport du corps est effectué conformément à la législation de la Partie d'accueil. En France, celui-ci se fait conformément aux articles R. 2213-21 à R. 2213-28 du CGCT, qui prévoient les dispositions relatives au transport de corps consécutives à la mise en bière. Dans les cas de transports internationaux d'un corps, deux procédures spécifiques sont à distinguer, lorsque le corps est transporté en dehors du territoire français (article R. 2213-22) et l'entrée sur le territoire français du corps d'une personne décédée à l'étranger (R. 2212-23 du CGCT).

Enfin, les coûts liés au rapatriement de la dépouille d'un militaire décédé ne sont pas connus et dépendront du vecteur employé (avion militaire ou en vol commercial). La mise en œuvre du présent accord ne change rien en la matière puisque ces coûts et ces procédures sont de toute façon à la charge des autorités nationales du militaire décédé.

¹⁶ Texte de la Constitution du Monténégro, adoptée le 19 octobre 2007 à Podgorica

¹⁷ Texte du Protocole n°13 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, signé par le Monténégro le 3 avril 2003

V. État des signatures et ratifications

L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Monténégro relatif à la coopération dans le domaine de la défense a été signé le 3 avril 2024 à Paris par le ministre des armées de la République française, Monsieur Sébastien Lecornu, et par le ministre de la défense du Monténégro, Monsieur Dragan Krapovic.

Si cet accord est conclu pour une durée indéterminée, la France et le Monténégro restent souverains et libres d'en dénoncer à tout moment les stipulations, conformément à l'article 14.

L'accord peut être amendé « par écrit, d'un commun accord entre les Parties » en tenant compte des prérogatives constitutionnelles du Parlement dans l'hypothèse où ces modifications entreraient dans le champ de l'article 53 de la Constitution.

Chaque Partie devra notifier à l'autre l'accomplissement des procédures internes requises pour l'entrée en vigueur de cet accord. Les autorités françaises doivent recueillir l'autorisation d'approbation par le Parlement car les dispositions de l'accord touchent et dérogent à plusieurs matières de nature législative prévues à l'article 34 de la Constitution, ce qui fait entrer l'engagement présent dans le champ d'application de l'article 53.

Les autorités monténégrines ont notifié, par une note verbale datée du 3 octobre 2024, de l'accomplissement de leurs procédures légales internes requises.

VI. Déclarations ou réserves

Les deux Parties ne souhaitent formuler ni déclaration ni réserve au présent accord.