

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Mardi 6 février 2007

Séance de 16 h 15

Compte rendu n° 25

SESSION 2006 - 2007



Présidence de M. Edouard Balladur, Président,

	pages
– Coopération transfrontalière des collectivités territoriales (n° 3194) - M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur.....	2
– Accord entre la France et le Maroc relatif au statut de leurs forces (n° 3276) - M. Jean Roatta, rapporteur.....	2
– Accord avec Chypre relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure (n° 3429) - M. Jean Glavany, rapporteur	4
– Convention fiscale avec la Libye (n° 3428) - M. François Loncle, rapporteur	5
– Accord avec le Mexique sur le mécanisme de développement propre (n° 3274) - M. François Loncle, rapporteur.....	7
– Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (n° 3560) - M. François Loncle, rapporteur.....	9
– Convention de l'Union internationale des télécommunications (n° 3463) - M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur.....	10
– Protocole additionnel au traité portant statut de l'Eurofor (n° 3563) -, M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur.....	12
– Information relative à la Commission	14

Coopération transfrontalière des collectivités territoriales

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Bruno Bourg-Broc, **le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation du protocole n°2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (n° 3194).**

M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur, a tout d'abord rappelé que la convention de Madrid du 21 mai 1980 et son protocole additionnel du 9 novembre 1995 constituaient le texte fondateur de la coopération décentralisée en Europe mais qu'ils ne concernaient que les relations entre collectivités territoriales contiguës, c'est-à-dire des collectivités territoriales qui, soit directement par une frontière commune, soit indirectement par appartenance à un groupe de collectivités territoriales constituant un ensemble partageant des frontières communes, sont géographiquement voisines. Or, depuis plusieurs années déjà, de nombreuses collectivités territoriales géographiquement éloignées ont noué des relations dynamiques et parfois même conclu des accords par delà les frontières nationales. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe a estimé, en 1993, nécessaire d'inscrire ces relations interterritoriales dans un cadre juridique reconnu mutuellement par les Etats. C'est l'objet du protocole n° 2 à la convention de Madrid.

Plutôt que de procéder à l'élaboration d'une convention spécifique, le Conseil de l'Europe a décidé de s'appuyer sur le cadre juridique existant en matière de coopération transfrontalière -la convention de Madrid et son protocole additionnel- pour traiter de la coopération interterritoriale, considérant que les problèmes posés sur le plan juridique étaient de nature analogue. Par conséquent, les dispositions du protocole n° 2 sont peu nombreuses et renvoient aux dispositions de la convention de Madrid et de son protocole additionnel.

Le protocole n° 2 à la convention de Madrid permettant d'inscrire les relations interterritoriales entre collectivités dans un cadre juridique reconnu mutuellement par les Etats, le rapporteur a recommandé l'adoption du présent projet de loi.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la Commission a *adopté* le projet de loi (n° 3194).

Accord entre la France et le Maroc relatif au statut de leurs forces

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Bruno Bourg-Broc, suppléant M. Jean Roatta, empêché, **le projet de loi n° 3276 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc relatif au statut de leurs forces.**

M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur suppléant, a rappelé que près de soixante-dix Etats étaient liés à la France par un accord de statut des forces. Pour des partenaires de longue date de la France, tels que les membres de l'OTAN, les questions de statut des forces sont réglées par des accords multilatéraux. Avec la plupart des autres Etats, des accords bilatéraux règlent ces questions. Par exemple, les derniers accords de ce type ont été conclus avec l'Inde, en février 2006, et l'Australie, en décembre 2006. Il a donc fait remarquer que l'accord relatif au statut des forces françaises et marocaines soumis à l'examen du Parlement était en ce sens un accord classique. Sur bien des points, en effet, il est similaire aux accords déjà signés par la France avec d'autres pays en matière de statut des forces. Comme ses

homologues, c'est un accord réciproque et à vocation permanente, qui permet de protéger d'un côté les militaires et civils français présents au Maroc dans le cadre de la coopération de défense et, de l'autre côté, les militaires et civils marocains en France. Par exemple, grâce à cet accord, les responsabilités en cas de dommages et les compétences juridictionnelles sont clarifiées, la règle de la priorité à l'État d'origine ayant été choisie.

Le rapporteur suppléant s'est réjoui de l'intervention de cet accord, rappelant que, si un accord de coopération militaire technique existait d'ores et déjà depuis 1994, il était cependant de portée très restreinte, couvrant les seuls personnels engagés dans ce type de coopération, et que la coopération de défense en général était aujourd'hui régie, en tant que de besoin, par des accords *ad hoc*. Il a ajouté que, tout classique qu'il fût, cet accord venait conforter une relation bilatérale qui n'avait, elle, rien de classique et restait même, à tous égards, exceptionnelle : premier partenaire commercial avec 30 % des échanges extérieurs nationaux et 50 % des échanges avec l'Union européenne, la France est également le premier investisseur dans le Royaume, et le premier partenaire touristique et culturel. Il n'y a donc rien d'étonnant que dans ce contexte de liens si étroits, la défense, ce domaine vital pour l'État, figure également au nombre des champs de coopération entre les deux pays, d'autant que le besoin de renforcer la sécurité et la stabilité en Méditerranée par la consolidation du partenariat entre les États des deux rives de la Méditerranée constitue un objectif prioritaire pour les années à venir.

M. Bruno Bourg-Broc a expliqué que, partenaire privilégié de notre relation militaire de défense et de sécurité au Maghreb, le Maroc disposait de l'une des missions de coopération militaire les plus étoffées et les plus diversifiées dans la région. La coopération de défense entre la France et le Maroc s'exerce tant au plan bilatéral que dans divers cadres multilatéraux.

Au plan bilatéral, quelques chiffres témoignent de la vitalité de notre coopération. De 1997 à 2006, 31 officiers marocains ont bénéficié d'une formation au collège interarmées de défense. Par ailleurs, entre 2001 et 2006, 38 missions de courte durée ont été organisées sur place par 88 formateurs et experts. Enfin, l'aide en matériel représente traditionnellement une part substantielle de la coopération bilatérale. Les actions menées dans le cadre de la coopération militaire technique entre les armées françaises et marocaines s'illustrent par leur diversité : – soutien de coopérants dans l'enseignement militaire supérieur ; – coopération maritime (aéronautique navale, sécurité) ; santé ; enseignement du français en milieu militaire ; participation aux séminaires de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), etc. Dans les années à venir, l'un des axes nouveaux de notre coopération réside dans l'appui au renforcement de la vocation africaine et internationale du Maroc, notamment en l'aidant à accueillir un plus grand nombre de stagiaires étrangers, africains en particulier, dans ses écoles. La France soutient en effet pleinement le Maroc dans sa politique africaine, ce pays ayant un rôle stabilisateur à jouer dans la région.

Sur le plan multilatéral, le rapporteur suppléant a rappelé les trois cadres dans lesquels la France et le Maroc étaient appelés à travailler ensemble :

– le partenariat euroméditerranéen qui recouvre depuis 2003 un dialogue régulier en matière de sécurité et de défense ;

– le dialogue méditerranéen de l'OTAN lancé en 1994 par le Conseil de l'Atlantique Nord ;

– l’initiative méditerranéenne de sécurité et de défense proposée par le ministre français de la défense le 27 juillet 2004, qui consiste en un groupe de travail restreint et informel sur les questions de sécurité et de défense réunissant l’ensemble des pays riverains de la Méditerranée occidentale.

Concluant sur le caractère intense et croissant de la coopération entre les armées françaises et marocaines, M. Bruno Bourg-Broc a estimé qu’il serait regrettable que, faute d’accord formel, ce mouvement soit contrarié. Il a donc vivement recommandé l’adoption du projet de loi, qui fournissait le cadre adapté à l’approfondissement de notre coopération de défense avec le Maroc.

M. Jean-Paul Bacquet, se référant à l’article 12 de l’accord relatif à la compétence des autorités de l’État d’origine en matière de discipline a souhaité savoir si cette compétence s’étendait au domaine judiciaire.

M. Bruno Bourg-Broc, rejoint par le **Président Edouard Balladur**, a répondu qu’il convenait d’interpréter la disposition de l’article 12 selon laquelle « les sanctions disciplinaires sont indépendantes de toute sanction judiciaire » comme signifiant qu’en matière judiciaire, seul était compétent l’État sur le territoire duquel était commise l’infraction.

Conformément aux conclusions du rapporteur suppléant, la Commission a *adopté* le projet de loi (n° 3276).

Accord avec Chypre relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jean Glavany, **le projet de loi n° 3429, autorisant l’approbation d’un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Chypre relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure.**

Après avoir observé que l’accord avec la République de Chypre relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure comportait des stipulations très classiques, **M. Jean Glavany, rapporteur**, a estimé que de telles conventions étaient nécessaires pour lutter contre une criminalité de plus en plus organisée, multiforme et internationale. La spécificité de cet accord soumis à l’Assemblée nationale réside dans le fait que la République de Chypre est membre de l’Union européenne depuis 2004 et que son territoire est aujourd’hui encore partagé en deux.

Il a constaté que l’Union européenne encourageait les Etats membres à signer des accords bilatéraux de coopération en matière de sécurité intérieure, dans le cadre d’une politique européenne de lutte contre la criminalité. La coopération entre la France et la République de Chypre est aujourd’hui de bonne qualité et cet accord vient donner un cadre juridique à des actions qui ont été engagées entre les deux pays depuis plusieurs années.

M. Jean Glavany a indiqué que ce texte comportait douze articles. Le premier détermine le champ de la coopération en matière de sécurité intérieure : lutte entre autres contre la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants, le terrorisme, la traite des êtres humains, etc. Il faut souligner que cet accord prévoit également une coopération dans la lutte contre l’immigration illégale ; ce sujet est particulièrement sensible à Chypre puisque la ligne de partition entre le Nord et le Sud est une voie d’immigration clandestine importante. Ainsi,

alors qu'on a dénombré, officiellement, seulement seize immigrés clandestins entrés par la partie sud de l'île, ce sont plus de 5 000 personnes qui auraient transité par la zone sous occupation militaire turque. On constate que 45 % d'entre eux seraient de nationalité pakistanaise, 15 % étant Irakiens ou Turcs, souvent d'origine kurde. L'article 2 de l'accord fixe le principe selon lequel les activités prévues dans ce texte ne sauraient s'appliquer que dans le respect des législations nationales. L'article 3 porte sur la méthode de coopération entre les Parties. L'article 4 fixe les conditions de la coopération en matière de lutte contre le trafic de drogue. La coopération en matière de lutte contre le terrorisme est évoquée à l'article 5. L'article 6 porte sur la coopération technique, c'est-à-dire la formation générale et spécialisée, le conseil technique et l'accueil réciproque de fonctionnaires, alors que l'article 7 mentionne les modalités de mise en œuvre de cette coopération. L'article 8 stipule que les ministres concernés sont responsables de la bonne exécution de l'accord ; c'est une formule classique. L'article 9 détaille les mesures relatives à la protection des données à caractère personnel afin de les rendre compatibles avec la législation française. On rappellera que c'est l'article 24 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure qui règle aujourd'hui la question du traitement de données personnelles par les services de police en France. Au vu de la législation chypriote relative à la protection des données, de la loi française et du contenu même de l'article 9 de la présente convention, on doit considérer que, du point de vue juridique, ce dispositif d'échanges d'informations n'appelle pas de critiques en matière de protection des données. L'article 10 de la convention de coopération stipule, quant à lui, que les informations doivent être traitées confidentiellement et ne peuvent être transmises à un Etat tiers sans l'accord écrit de la Partie qui les transmet, ce qui constitue une garantie. L'article 11 règle la question des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de l'accord et les dispositions finales apparaissent à l'article 12. Elles prévoient que l'accord est conclu pour une durée de trois ans.

En conclusion, M. Jean Glavany a proposé d'adopter le projet de loi autorisant la ratification de cet accord.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la Commission a *adopté* le projet de loi (n° 3429).

Convention fiscale avec la Libye

La Commission a examiné, sur le rapport de M. François Loncle, **le projet de loi, n° 3428, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et la Grande Jamahiriya Arabe Libyenne Populaire Socialiste en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de prévenir l'évasion fiscale.**

M. François Loncle, rapporteur, a constaté que la convention signée entre la France et la Libye en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale contenait des stipulations inspirées du modèle établi par l'OCDE, que l'on retrouve dans toutes les conventions de ce type dont la Commission des Affaires étrangères a déjà eu à connaître, à maintes reprises, lors de la présente législature. L'examen de cette convention offre cependant l'occasion de revenir sur le processus de relative normalisation des relations entre la Libye et la France ainsi que l'Union européenne. Après plusieurs décennies de difficultés liées aux actions condamnables soutenues par la Libye, en particulier des actes terroristes dont chacun se souvient, on observe, depuis peu, un rapprochement prudent, vigilant et peut-être aussi fragile avec cet important pays de la rive sud de la Méditerranée.

M. François Loncle a rappelé qu'après l'accession au pouvoir en 1969 du colonel Kadhafi, la Libye s'était engagée dans une politique radicale et anti-occidentale, en soutenant des groupes terroristes qui se sont malheureusement illustrés dans des attentats comme celui contre l'avion de la compagnie Pan Am au dessus de Lockerbie, en Ecosse, en 1988, ou contre un avion DC 10 de la compagnie française UTA au dessus du Niger, l'année suivante. Après s'être vu infliger des sanctions par le Conseil de sécurité de l'ONU, au début des années 90, il aura fallu attendre 2004 pour que soit obtenu, pour l'essentiel, un règlement des suites de l'attentat de Lockerbie et de celui du DC 10 d'UTA ; cela a permis l'ouverture d'une nouvelle phase dans les relations avec la Libye. Des problèmes demeurent cependant en suspens.

M. François Loncle a ainsi remarqué que l'affaire du DC 10 d'UTA n'était pas encore totalement réglée, la Libye devant exécuter des décisions de la justice française la condamnant à indemniser les parents des victimes de cet attentat. Surtout, les relations avec ce pays sont aujourd'hui marquées par l'affaire dite « des infirmières bulgares et du médecin palestinien », emprisonnés depuis plusieurs années après avoir été indûment accusés d'avoir contaminé des enfants libyens par le virus du sida. La France et l'Union européenne ont engagé une action forte pour faire en sorte que ces infirmières et ce médecin non seulement ne soient pas exécutés mais libérés. Le Ministre des Affaires étrangères français, M. Philippe Douste-Blazy, s'est rendu en Libye en 2006 notamment pour proposer la prise en charge médicale des enfants contaminés. Ces efforts français et européen pour résoudre ce problème n'ont pas permis d'éviter la confirmation par la justice libyenne, le 19 décembre 2006, de la condamnation à mort des accusés. Bien que le fils du colonel Kadhafi ait récemment affirmé que cette sentence ne serait pas exécutée, il importe que la France et surtout l'Union européenne, dont la Bulgarie est aujourd'hui membre, accentuent leur pression à l'égard de la Libye pour obtenir la libération de ces personnes injustement emprisonnées.

M. François Loncle a ajouté que l'Union européenne semblait considérer la Libye comme un nouveau partenaire possible bien qu'elle n'entretienne pas aujourd'hui des relations formelles avec ce pays. Un rapprochement a déjà été esquissé par exemple en matière de migration ou de pêche. Il est vrai que la Libye connaît un essor économique notable, puisqu'elle bénéficie de la hausse des prix des hydrocarbures dont elle est un important producteur en Afrique. Avec 5,7 millions d'habitants et un PIB par habitant qui atteindrait 6 880 dollars, la Libye a connu une croissance de 5 % en 2006, et dispose de réserves de change considérables, à hauteur de plus de 56 milliards de dollars. L'économie libyenne commence timidement à s'ouvrir. Ce pays est candidat à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), des négociations ayant commencé à s'engager avec cette organisation. On constate cependant que, depuis mars 2006, un nouveau gouvernement, semble-t-il plus conservateur, ralentirait le processus d'ouverture de l'économie. Les relations économiques entre la France et la Libye sont, quant à elles, en progression, ce qui explique la signature de cette convention fiscale après des négociations complexes. Les stipulations de ce texte sont classiques et de nature à stimuler les investissements français en Libye et à faciliter la pénétration du marché de ce pays par nos entreprises.

M. Jacques Remiller a souhaité revenir sur la situation des infirmières bulgares et du médecin palestinien en demandant où en était plus précisément ce dossier.

M. François Loncle, rapporteur, a considéré que les propos tenus dernièrement dans la presse par le fils du colonel Kadhafi semblaient donner des assurances sur le fait que ces personnes ne seraient pas exécutées, mais pas sur leur libération. Il a appelé à nouveau à une intensification des pressions sur ce pays pour obtenir cette libération.

M. Axel Poniatowski s'est demandé si la suspension de la procédure d'autorisation d'approbation de la présente convention fiscale ne serait pas de nature à accroître une telle pression.

Le Président Edouard Balladur a jugé que cette question relevait principalement de la responsabilité du Gouvernement. Le règlement de cette affaire risque d'être long, d'autant plus qu'il serait question aujourd'hui, côté libyen, de lier le sort de ces personnes injustement détenues à celui de certaines autres qui ont été condamnées pour leur participation à l'attentat de Lockerbie. Il appartient à la Commission des Affaires étrangères d'attirer l'attention du Gouvernement sur cette question, à charge pour lui de prendre une décision sur son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée.

M. François Loncle, rapporteur, a exprimé son accord avec cette proposition, constatant que le Sénat n'avait pas encore examiné ce projet de loi et que le processus législatif en était à ces prémices.

Le Président Edouard Balladur a conclu en observant que l'ensemble unanime des membres de la Commission n'était pas défavorable à l'adoption en l'état de ce projet de loi autorisant l'approbation de la convention fiscale avec la Libye mais demandait toutefois que le Gouvernement ne l'inscrive pas à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale tant que la libération des infirmières bulgares et du médecin palestinien n'aura pas été obtenue.

La Commission a *adopté* le projet de loi (n° 3428).

Accord avec le Mexique sur le mécanisme de développement propre

La Commission a examiné, sur le rapport de M. François Loncle, **le projet de loi n° 3274 autorisant l'approbation de l'accord entre la France et les Etats-Unis du Mexique sur le mécanisme de développement propre dans le cadre du protocole de Kyoto.**

M. François Loncle, rapporteur, a tout d'abord précisé que le présent accord s'inscrivait dans le cadre du protocole de Kyoto destiné à lutter contre le réchauffement climatique. Par ce protocole, les pays industrialisés signataires s'engagent à réduire, sur la période 2008 – 2012, leurs émissions de gaz à effet de serre pour les ramener à leurs niveaux de 1990. Le protocole de Kyoto repose, par ailleurs, sur le principe de « responsabilité commune mais différenciée » en vertu duquel les pays en développement signataires ne sont pas soumis à des objectifs de réduction des émissions de CO₂, afin de ne pas compromettre leur développement économique. Pour autant, des mécanismes sont prévus par le protocole afin de promouvoir des investissements sobres en carbone dans ces pays, dont la réalisation génère des « crédits carbone » permettant aux pays industrialisés, soumis à des obligations de réduction, de remplir leurs engagements.

Il a ajouté que l'équilibre du dispositif de Kyoto repose sur deux types de mesures : d'une part, les politiques nationales qui doivent représenter l'essentiel de l'effort de réduction des émissions de CO₂ des pays industrialisés signataires ; d'autre part, des mécanismes de flexibilité qui peuvent être utilisés par ces pays, en complément de leurs efforts au plan domestique. Ces mécanismes de flexibilité sont au nombre de trois : les « permis d'émission », la « mise en œuvre conjointe » (MOC) et le « mécanisme de développement propre » (MDP), qui est visé par le présent projet de loi. L'instauration de permis d'émission permet de vendre ou d'acheter des droits à émettre des gaz à effet de serre

entre pays industrialisés, qui se sont engagés à réduire leurs émissions, dans le cadre du protocole de Kyoto. L'objectif poursuivi est l'établissement d'un prix unique pour la tonne de carbone, destiné à être internalisé dans les coûts de production. L'Union européenne a mis en place un marché européen du carbone, qui fonctionne effectivement depuis le 1er janvier 2005, et s'est rapidement imposé comme une place importante d'échange de permis d'émission de CO₂.

Il a rappelé que l'objectif des deux autres mécanismes était de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre au travers de projets réalisés, par les pays industrialisés signataires ou leurs entreprises, dans les pays dits « à économie de transition », dans le cas de la « mise en œuvre conjointe », ou dans les pays en développement, dans le cas du « mécanisme de développement propre » ou, plus communément « MDP ». Le mécanisme de développement propre permet ainsi aux pays industrialisés ou à leurs entreprises, de procéder à des investissements sobres en carbone dans des pays en développement et de bénéficier des « crédits carbone » générés par les réductions d'émission, obtenues grâce à ces investissements. Il s'agit du seul mécanisme, prévu par le protocole de Kyoto, qui implique les pays du sud, en leur permettant d'accueillir des projets de réduction des émissions de gaz carbonique, sur leur territoire. Il constitue ainsi un élément de réponse aux demandes des pays en développement de disposer d'un mécanisme financier qui permette d'appuyer leur développement économique, en adoptant des méthodes de production plus « propres » et en favorisant les transferts de technologie.

Il a également indiqué que la mise en œuvre de tels projets dits « MDP » reposait sur deux critères : d'une part, un critère d'additionnalité, à savoir que le projet doit induire des réductions d'émission de CO₂, qui ne se seraient pas produites en l'absence de projet ; d'autre part, le projet doit, dans le même temps, être conforme à la stratégie du pays « hôte » – c'est-à-dire du pays qui accueille les investissements – en matière de développement durable.

M. François Loncle a fait observer qu'avant même l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto, en février 2005, la France avait marqué son attachement aux mécanismes de flexibilité en mettant en place un dispositif d'accompagnement institutionnel destiné à permettre le développement des projets « MDP ». Depuis 2003, des accords similaires à celui prévu par le présent projet de loi ont été conclus par la France avec onze pays dont le Brésil, la Chine, le Maroc, etc. Un douzième devrait l'être prochainement avec le Sénégal. Quatre autres sont en préparation, dont trois en Afrique sub-saharienne (Bénin, Cameroun et République démocratique du Congo) et un en Amérique latine (Pérou).

Il a précisé que des résultats intéressants peuvent, d'ores et déjà, être enregistrés : en octobre 2006, le ministère de l'Economie et des Finances avait, en effet, recensé 188 projets « MDP » impliquant des entreprises françaises, dans le monde. L'accord franco-mexicain sur le mécanisme de développement propre s'inscrit donc dans une approche globale, très certainement appelée à prendre de l'ampleur.

Considérant que cet accord venait utilement renforcer les relations privilégiées existant entre la France et le Mexique, il a recommandé l'adoption du projet de loi.

M. Jean-Paul Bacquet a estimé que cet accord, tout en visant à promouvoir des projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre, avait également une portée commerciale.

M. François Loncle a répondu qu'une telle dimension s'inscrivait dans la logique des mécanismes de flexibilité, instaurés par le protocole de Kyoto, tout en marquant la volonté de la France de consolider et approfondir ses relations avec le Mexique.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la Commission a *adopté* le projet de loi (n° 3274).

Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises

La Commission a examiné, sur le rapport de M. François Loncle, **le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de la convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI) (n° 3560).**

M. François Loncle, rapporteur, a tout d'abord indiqué qu'au cours de sa séance du 11 janvier dernier le Sénat avait approuvé la ratification de la convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure.

Puis, il s'est félicité qu'en instaurant un régime juridique des contrats de transports internationaux, cette convention vienne combler un vide juridique sur lequel il a apporté les précisions suivantes. Malgré ses atouts en termes de sécurité et de préservation de l'environnement, le trafic fluvial européen a connu une certaine érosion, liée à la conjugaison de différents facteurs dont l'insuffisance des infrastructures, la concurrence des transports routier et ferroviaire ainsi que l'absence de régime juridique unifié au plan international. A ce jour, le transport fluvial constitue, en effet, le seul mode de transport à ne pas être régi par un instrument international : le régime du contrat de transport fluvial est, en grande partie, régi par une pluralité de textes nationaux – dont le Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, en France – qui alimente une certaine confusion sur les règles applicables en cas de litiges liés aux transports internationaux et en compliquent la résolution. L'absence de règles internationales unifiées dans ce domaine représente donc un frein réel au développement du transport de marchandises par voie fluviale. Source d'incertitudes, cette situation est, en effet, de nature à dissuader les transporteurs fluviaux d'accepter des offres de fret, et les chargeurs de recourir aux services de transport des entreprises de navigation fluviale dans la mesure où ils ne connaissent pas précisément leurs droits et leurs obligations en cas de litige ou de sinistre.

Il a estimé que cette situation était d'autant plus regrettable que, dans un contexte de saturation du réseau routier et d'utilisation croissante du rail pour le transport de voyageurs, la navigation fluviale intérieure avait clairement un rôle à jouer dans le développement des réseaux de transport européens. Elle est notamment à limiter les émissions polluantes dans l'atmosphère : si les cargaisons transportées par voie navigable étaient acheminées par la route, les émissions dans l'air en Europe augmenteraient d'au moins 10 %.

Il a précisé qu'en raison de ces atouts, les pays européens avaient entrepris un travail d'harmonisation des règles, destiné à parvenir à un régime international propre à la navigation fluviale. Cette démarche a conduit à l'élaboration de la convention de Budapest qui est le fruit d'une concertation entre trois instances internationales : la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, la Commission centrale pour la navigation du Rhin et la Commission du Danube. Adoptée lors d'une conférence diplomatique, organisée conjointement par ces trois instances, en 2000, la convention de Budapest est entrée en vigueur le 1er avril 2005. Cette convention s'applique aux contrats de transports fluviaux

internationaux, indépendamment de la nationalité du transporteur, de l'expéditeur, du destinataire ou du pavillon du bateau, à condition que le port de chargement ou de déchargement soit situé dans un Etat contractant. Elle s'applique donc également aux contrats dont l'une des parties est située dans un Etat non lié par la convention. La convention ne vise cependant pas les transports intérieurs de marchandises dans la mesure où le cabotage, c'est-à-dire le transport entre deux points situés dans un même Etat, est exclu de son champ d'application.

Considérant que l'adoption de la convention de Budapest est susceptible de stimuler le développement du transport fluvial en Europe, M. François Loncle a recommandé l'adoption du projet de loi.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la Commission a *adopté* le projet de loi (n° 3560).

Convention de l'Union internationale des télécommunications

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Paul Bacquet, **le projet de loi n° 3463 autorisant l'approbation des amendements à la constitution et à la convention de l'Union internationale des télécommunications, adoptés à Marrakech le 18 octobre 2002.**

M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur, a relevé que, bien que l'Union internationale des télécommunications (UIT) fût la plus ancienne des organisations internationales, créée à Paris le 17 mai 1865 sous le nom d'Union télégraphique internationale, bien qu'elle ait joué un rôle essentiel dans la coopération internationale en matière de télécommunications – c'est sous son égide par exemple que le signal de détresse SOS a été adopté comme norme universelle à Berlin, en 1906 –, elle restait pourtant relativement inconnue du grand public. Il a fait cependant observer que, chaque fois que quelqu'un dans le monde prenait le bateau ou l'avion, écoutait la radio, regardait un programme de télévision, décrochait un téléphone et composait un numéro, répondait à un appel sur un téléphone mobile, envoyait une télécopie ou recevait un message électronique, il se servait des travaux de l'UIT.

Alors que l'utilisation des technologies de télécommunication et des systèmes de radiocommunication s'étend à un nombre croissant d'activités, alors que la préservation des grands équilibres internationaux se joue aussi sur notre capacité à ne pas laisser s'instaurer une fracture numérique irréversible au plan international, il est essentiel que l'UIT conserve un rôle prééminent. Organisation neutre, elle est en effet la seule enceinte où les représentants de 191 Etats côtoient plus de 650 représentants du secteur privé et dont l'objectif est de faire prévaloir la coopération et le partenariat dans un secteur très concurrentiel, où les enjeux financiers sont énormes. Aussi doit-elle s'adapter aux mutations considérables qui se jouent dans le domaine des télécommunications – mutations technologiques, industrielles.

Tel est l'objet du projet de loi qui est soumis à l'Assemblée, visant à approuver les amendements à la constitution et à la convention de l'Union internationale des télécommunications (UIT) qui ont été adoptés à Marrakech le 18 octobre 2002. Le texte frappe par sa complexité. Plus de cent vingt modifications, suppressions, ajouts aux textes initiaux sont proposés, qui touchent le fonctionnement de la plus ancienne institution internationale, notamment ses deux textes fondamentaux que sont la constitution et la convention de l'UIT. Ces textes fixent les dispositions de base : objet de l'Union, composition, droits et obligations des Etats membres et des membres de droit privé,

instruments, structure de l'Union, élections, fonctions et structure des différents organes. Ils précisent les règles relatives au fonctionnement de l'Union : finances, langues, siège, capacité juridique de l'Union, règles générales régissant les conférences et assemblées.

Les amendements proposés sont le fruit de nombreuses années de négociations, certains blocages étant apparus, notamment entre les pays du Nord et du Sud. Ces derniers craignaient en effet de se voir marginaliser dans une structure où les groupes privés, à l'image du secteur des télécommunications, sont de plus en plus puissants.

Les amendements apportés aux textes fondamentaux de l'UIT, activement défendus par la France comme par tous les Etats de l'Union européenne, permettent à l'organisation de progresser dans quatre directions :

– Ils confortent la capacité de l'UIT à préserver son rôle prééminent.

De ce point de vue, la reconnaissance du rôle du secteur privé est un élément indispensable pour maintenir sa participation aux travaux d'une organisation intergouvernementale technique largement dépendante de l'apport intellectuel de partenaires non gouvernementaux. L'Union internationale des télécommunications se distingue en effet des autres organisations internationales en ce sens qu'elle repose sur le principe de la coopération entre pouvoirs publics et secteur privé. Faire participer le secteur privé aux travaux de l'organisation, à la mesure de son rôle dans le secteur, est donc essentiel à la pérennisation la prééminence de l'UIT dans un secteur en évolution constante marqué par l'émergence de concurrents sérieux, en particulier dans le domaine de la normalisation. Les amendements relatifs aux méthodes de travail des secteurs sont à cet égard essentiels.

– Ils ont des incidences financières notables.

Les dispositions introduites en 1998 ne modifient pas le principe du libre choix de la contribution financière aux dépenses de l'Union. Elles encadrent néanmoins la détermination du montant de l'unité contributive et du plan financier pendant la conférence de plénipotentiaires. Elles donnent une visibilité plus grande et un état des finances fiable aux Etats membres au moment où ils doivent annoncer leur classe de contribution et décider des grandes lignes financières pour quatre ans. En outre, elles limitent les risques d'évolution drastique à la baisse des contributions financières ainsi que leurs conséquences tant sur les finances de l'Union que sur le montant de l'unité contributive et donc du niveau de la contribution des Etats membres.

– Ils ouvrent la voie à une meilleure gestion et à une plus grande adaptabilité de l'institution.

Les membres de l'UIT, tant gouvernementaux que privés, sont confrontés à des contraintes économiques croissantes auxquelles ils doivent s'adapter très rapidement. Les amendements introduits en termes de planification stratégique, financière et opérationnelle leur permettront d'avoir une plus grande visibilité sur l'ensemble des activités de l'Union, de les définir avec plus d'acuité et de les orienter en fonction des évolutions économiques, financières et technologiques.

– Ils conduisent à une simplification des textes.

Un véritable effort de simplification des textes a été entrepris par les Etats membres depuis le début des années 1990, à la fois en précisant certaines dispositions et en

expurgeant de la convention des dispositions qui trouvaient davantage leur place dans un règlement intérieur. Ces simplifications contribuent en premier lieu à faciliter la lisibilité de la constitution et de la convention. Elles renforcent également la stabilité de textes qui, par leur nature, devraient se limiter à fixer les dispositions fondamentales et faire l'objet de modifications à la marge aux conférences de plénipotentiaires.

En conclusion, M. Jean-Paul Bacquet a expliqué que la France, membre de l'Union depuis sa création en 1865, étant l'un des quatre plus gros contributeurs financiers de l'Union, au même rang que l'Allemagne, les Etats-Unis et le Japon, attachait une très grande importance à cet effort constant d'adaptation et l'accompagnait pleinement à chaque conférence de plénipotentiaires. Aussi une approbation rapide par la France des amendements à la constitution et à la convention de l'Union internationale des télécommunications adoptés à Marrakech est-elle souhaitable, compte tenu du retard déjà pris en la matière et de l'intérêt pour la France d'être à jour de ses obligations vis-à-vis de l'Union. Il a à cet égard déploré ce retard, faisant observer qu'il ne cadrait guère avec notre volontarisme dans les négociations de ces amendements. Il a, pour sa part, recommandé l'adoption du projet de loi.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la Commission a *adopté* le projet de loi (n° 3463).

Traité portant statut de l'Eurofor

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Paul Bacquet, **le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du protocole additionnel au traité entre la République française, le Royaume d'Espagne, la République italienne, la République portugaise portant statut de l'EUROFOR (n° 3563).**

M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur, a jugé que les « euroforces » créées dans les années 1990 dans la foulée de la déclaration de Petersberg portaient la marque d'une Europe qui hésitait alors, pour construire une politique de défense autonome, entre une démarche intergouvernementale et une politique commune. Traumatisés par les événements qui se déroulaient alors en ex-Yougoslavie, les Européens voulaient agir mais ne savaient encore quelle méthode utiliser. Les « euroforces », forces multinationales créées entre 1992 et 1995 sur une base intergouvernementale, portent la marque de cette hésitation. Si elles portaient d'une démarche volontariste et ambitieuse, elles n'ont pas tenu toutes leurs promesses, alors que l'Europe de la défense a pris la voie d'une politique commune après la guerre du Kosovo.

Il existe quatre types de forces :

– le corps européen, créé en 1992 à l'initiative de la France et de l'Allemagne, qui regroupe, outre ces deux pays, l'Espagne, l'Italie et le Luxembourg. Il s'agit de forces terrestres. Même s'il peut être amené à servir dans le cadre de l'OTAN, il ne dépend pas de son commandement ; il peut également servir dans le cadre de l'UE, pour accomplir des missions de Petersberg. Il comprend des éléments permanents (exemple de la brigade franco-allemande) et des éléments « pré-désignés » pour l'emploi. Il est au total susceptible d'aligner 80 000 hommes en quatre divisions. Nous serons conduits à reparler du corps européen lors de notre séance de demain après-midi, lors de l'examen du traité portant le statut de son quartier général.

– L'Euromarfor dans le domaine maritime et l'Eurofor dans le domaine terrestre regroupent l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal. Ces structures fonctionnent sur le principe du « réservoir de forces » fourni par les nations qui en sont membres et renouvelable

tous les deux ans. Ce « réservoir », fort d'environ 25 000 hommes pour l'Eurofor, lui permettrait de mettre sur pied une unité du niveau de la division (de 10 000 à 12 000 hommes) apte à remplir toutes les missions qui lui seraient confiées. L'Eurofor et l'Euromarfor n'ont jamais été utilisées pour mener des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix.

– Dans le domaine aérien, sur le même principe, le Groupe aérien européen regroupe la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas.

Si les pays de l'Union européenne ont participé depuis 1992 à un très grand nombre de missions relevant du champ d'application de la déclaration de Petersberg, force est de constater qu'ils ont très peu souvent fait appel à des « euroforces », qu'ils avaient pourtant créées dans ce but, dans le cadre de missions de maintien ou de rétablissement de la paix. Notamment, l'Eurofor, bien que déclarée opérationnelle en 1998, n'a longtemps jamais été engagée en tant que telle lors d'une opération extérieure. Le seul exemple, limité, d'emploi de l'Eurofor a été constitué par l'envoi d'une partie de son état-major en Albanie au début 2001 pour assurer le commandement d'une mission logistique pour le compte de la KFOR. Il a fallu attendre l'automne 2003 pour que l'Euromarfor remplisse sa première mission opérationnelle dans le cadre de l'opération *Coherent Behaviour* de surveillance maritime en Méditerranée orientale, avant de se déployer en Océan indien pour l'opération *Resolute Behaviour*, volet maritime de l'opération *Enduring Freedom* en Afghanistan.. Elle a assuré le commandement de la *Task Force* 150 de juin à septembre 2004.

Raisons techniques (différences de modalités de fonctionnement et d'organisations, problèmes linguistiques...), raisons politiques (manque de clarté du positionnement de ces forces entre l'OTAN, les armées nationales et l'Union européenne...) : il n'est pas aisé de faire la part des choses entre les différents motifs qui expliquent le faible engagement des « euroforces ». Assurément, les espoirs nés au moment de la mise en place de l'Eurofor ne se sont pas concrétisés lors d'opérations sur le terrain.

Néanmoins, il est important que leurs personnels bénéficient d'un statut autonome, et non plus du statut des forces armées de l'OTAN. Le rapporteur a rappelé que la Commission des affaires étrangères avait réparé cet oubli en 2003 en adoptant le projet de loi approuvant l'accord sur le statut de l'Eurofor. Il a expliqué que le protocole additionnel au traité portant statut de l'Eurofor dont la Commission était aujourd'hui saisie, après que le Sénat en a autorisé la ratification le 11 janvier 2007, complétait l'édifice en étendant ce statut aux personnels de l'Euromarfor. En effet, l'existence de la cellule permanente de l'Euromarfor chargée de la planification et de la liaison avec les autorités navales des Parties a été omise dans le traité sur l'Eurofor. Ces personnels ont donc continué de se trouver sous l'empire du SOFA OTAN, alors que tous les autres personnels permanents de l'Eurofor se voyaient appliquer un statut propre. Le protocole signé à Lisbonne le 12 juillet 2005 répare cet oubli. Il étend les dispositions du traité de 2000 pour les personnels de l'Eurofor aux personnels de cette cellule permanente de l'Euromarfor. Sont concernées notamment les dispositions en matière de responsabilité, en matière fiscale ou encore de port d'armes.

Pour que le rétablissement de l'égalité entre les personnels des « euroforces » entre en vigueur, M. Jean-Paul Bacquet a recommandé l'adoption du présent projet de loi.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la Commission a *adopté* le projet de loi (n° 3563).

*

* *

Information relative à la Commission

Le mardi 6 février 2007, M. Jacques Remiller a été nommé rapporteur du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à une coopération en matière de destruction des stocks d'armes chimiques en Fédération de Russie – n° 3620.

-
- **Coopération transfrontalière**
 - **Maroc**
 - **Chypre**
 - **Libye**
 - **Mexique**
 - **Transport fluvial**
 - **Télécommunications**
 - **Eurofor**
 - **Russie**