

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 février 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

- LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant la ratification du traité entre la République française, le **Royaume d'Espagne**, la **République d'Italie** et la **République portugaise** portant statut de l'**Eurofor**,*
- LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de la **décision** des représentants des Gouvernements des Etats membres de l'Union européenne, concernant les **privilèges et immunités** accordés à l'**Institut d'études de sécurité** et au **Centre satellitaire de l'Union européenne**, ainsi qu'à leurs organes et aux membres de leur personnel,*

PAR M. PAUL QUILÈS,

Député

Voir les numéros :

Sénat : **268, 324** et **385** (2001-2002) et T.A. **6, 16** (2002-2003)

Assemblée nationale : **265, 275**

Traités et conventions

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – DEUX METHODES DIFFERENTES POUR ALLER VERS L’EUROPE DE LA DEFENSE	7
A – L’EXEMPLE DE L’EUROFOR : LES LIMITES DE L’APPROCHE INTERGOUVERNEMENTALE	7
B – L’INTEGRATION PROGRESSIVE DES ACTIVITES DE L’UEO DANS L’UNION EUROPEENNE : LES DIFFICULTES DE LA MISE EN PLACE D’UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE (PESD)	8
C – LA NECESSITE D’UNE AMBITION SUPPLEMENTAIRE POUR L’EUROPE DE LA DEFENSE	10
II – DEUX PROJETS DE LOI AUTORISANT L’APROBATION DE CONVENTIONS AUX STIPULATIONS CLASSIQUES	12
A – LE TRAITE PORTANT STATUT DE L’EUROFOR	12
B – LA DECISION RELATIVE AUX PRIVILEGES ET IMMUNITES ACCORDES A L’INSTITUT D’ETUDES DE SECURITE ET AU CENTRE SATELLITAIRE DE L’UNION EUROPEENNE	13
CONCLUSION	14
EXAMEN EN COMMISSION	16

Mesdames, Messieurs,

Notre Assemblée est saisie de deux projets de lois autorisant l'approbation d'accords internationaux dans le domaine de la construction d'une Europe de la défense.

Le premier vise à autoriser la ratification du Traité entre la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal portant statut de l'Eurofor. Le deuxième permettra l'approbation de la décision des représentants des Gouvernements des Etats membres de l'Union européenne, concernant les privilèges et immunités accordés à l'Institut d'études de sécurité et au Centre satellitaire de l'Union européenne, ainsi qu'à leurs organes et aux membres de leur personnel.

Ces deux accords ont en commun que leur entrée en vigueur n'entraînera pas de modifications pour le fonctionnement des institutions qu'ils concernent. En effet, l'Eurofor d'un côté, le Centre satellitaire et l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne de l'autre, exercent déjà leurs missions, mais, dans les deux cas, selon des modalités juridiques qui ne sont pas pleinement satisfaisantes. Les deux accords que nous examinons aujourd'hui permettront de régler ce problème.

I – DEUX METHODES DIFFERENTES POUR ALLER VERS L'EUROPE DE LA DEFENSE

A – L'exemple de l'EUROFOR : les limites de l'approche intergouvernementale

L'Eurofor (Euroforce opérationnelle rapide) a été créée à la suite de la Déclaration de Lisbonne du 15 mai 1995, en même temps que l'Euromarfor dans le domaine maritime.

Cette force terrestre multinationale à laquelle contribuent l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal n'est pas une force opérationnelle permanente, la seule unité qui lui est affectée en permanence étant l'unité italienne de soutien de l'état-major multinational basé à Florence. L'Eurofor fonctionne en effet 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, 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 fait partie des « euroforces »¹ : ce sont des forces multinationales européennes, complétant celles existant dans le cadre de l'OTAN mais bénéficiant d'une autonomie politique et opérationnelle par rapport à l'Alliance. En effet, leur but est notamment de permettre, à l'UEO dans un premier temps puis aujourd'hui à l'Union européenne, de mettre en œuvre les missions de Petersberg² définies en 1992.

Cependant, 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 mission de maintien ou de rétablissement de la paix. Certes, l'Eurocorps a participé aux déploiements

¹ Les autres « euroforces » sont l'Euromarfor (France, Italie, Espagne et Portugal, dans le domaine maritime), l'Eurocorps créé en 1992 (forces terrestres : France, Allemagne, Espagne, Belgique et Luxembourg) et le Groupe aérien européen (France, Royaume-Uni, Allemagne, Belgique, Espagne, Italie et Pays-Bas)

² Ces missions, décidées à Petersberg dans le cadre de l'UEO en 1992, peuvent aujourd'hui être mises en œuvre dans le cadre de l'UE. Il s'agit de l'évacuation de ressortissants, des missions humanitaires, des missions de maintien de la paix, des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix

de forces de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, où son état-major a assumé le commandement du dispositif de la KFOR pendant six mois (mars-octobre 2000). En revanche, l'Eurofor, bien que déclarée opérationnelle en 1998, n'a 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.

Ainsi, pour des raisons tant techniques (différences de modalités de fonctionnement et d'organisations, problèmes linguistiques...) que politiques (manque de clarté du positionnement de ces forces entre l'OTAN, les armées nationales et l'Union européenne...), les espoirs nés au moment de la mise en place de l'Eurofor ne se sont pas concrétisés lors d'opérations sur le terrain.

B – L'intégration progressive des activités de l'UEO dans l'Union européenne : les difficultés de la mise en place d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD)

Les progrès importants faits entre 1998 et 2000 dans le domaine de la construction d'une Europe de la défense, suite au sommet franco-britannique de Saint-Malo, visait à donner à l'Union européenne « *une capacité d'action autonome, reposant sur des forces militaires crédibles et les moyens de décider leur emploi. Pour qu'elle puisse agir dans des circonstances où l'ensemble de l'OTAN ne serait pas impliquée, l'Union doit disposer de structures appropriées, d'une capacité d'analyse des situations, de source de renseignement et des moyens de planification stratégique, sans duplication inutile* »³.

Les conseils européens de Cologne (juin 1999), d'Helsinki (décembre 1998) et de Nice (décembre 2000) ont cherché à mettre en œuvre cette politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Parmi les réalisations de cette période figure l'achèvement de l'intégration progressive des structures de l'UEO dans l'Union européenne, dont le principe avait été décidé à Amsterdam.

En effet, afin notamment de contourner la méfiance des pays neutres dans le domaine de la défense, les premières avancées ont été réalisées dans le cadre de l'UEO : il en va ainsi des missions de Petersberg, ou des premières structures de coopération, dont le Centre satellitaire et l'Institut d'études de sécurité. Or, la mise en place progressive de la PESD a eu pour conséquence le transfert progressif des activités de l'UEO vers

³ Déclaration de Saint-Malo du 4 décembre 1998.

l'Union européenne. Aujourd'hui l'UEO continue d'exister en tant qu'organisation distincte de l'Union européenne afin d'assurer celles de ses missions qui ne peuvent pas être, ou du moins pas encore, exercées dans le cadre de l'Union européenne, c'est le cas :

- du mécanisme de sécurité collective prévu à l'article 5 du Traité de Bruxelles créant l'UEO. Précisons que l'idée d'une telle clause de solidarité collective en matière de défense entre les membres de l'Union européenne fait l'objet de débats dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe,

- de la fonction armement de l'UEO : l'organisation de l'armement de l'Europe occidentale et le Groupe d'armement de l'Europe occidentale (GAEO) sont maintenues. En effet, si le Traité de Maastricht prévoyait la mise en place d'une agence de l'armement, celle-ci est restée à l'état de projet, ou d'initiative intergouvernementale, comme l'OCCAR. Dans ce domaine également, le groupe de travail « Défense » de la Convention a souhaité une avancée, par l'instauration d'une Agence européenne de l'armement.

Ainsi, toutes les autres fonctions de l'UEO ont été transférées vers l'Union européenne, ce qui a impliqué la création de deux agences de l'Union européenne par deux actions communes « PESC » n° 554 et 555 – l'Institut d'études de sécurité et le Centre satellitaire de l'Union européenne – qui « incorporent les éléments pertinents des structures de l'UEO ».

En réalité, ces deux institutions n'ont donc pas été bouleversées par leur changement de tutelle, lequel impliquait cependant de préciser le statut de leurs personnels.

La création de **l'Institut d'études de sécurité** a été décidée par le Conseil ministériel de l'UEO en 1989 et a commencé à fonctionner en 1991. Son but est de contribuer au développement d'une identité européenne de sécurité ; il a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne en matière de sécurité. Pour cela, il emploie 26 personnes, dispose d'un budget de 3,34 millions d'euros en 2003. Son siège est à Paris (43, avenue du Président Wilson dans le 16^{ème}). La rédaction d'un livre blanc européen sur la défense, projet lancé sous présidence belge en 2001, a été confiée à l'Institut de sécurité de l'Union européenne qui doit rendre ses conclusions à la mi-2003.

Le **Centre satellitaire de l'Union européenne** succède au Centre satellitaire de l'UEO, créé en 1991, et déclaré opérationnel en mai 1997. Ce Centre ne dispose pas d'un système satellitaire propre, mais se procure des images auprès d'entreprises commerciales. Il peut également obtenir des images des satellites Hélios. La valeur ajoutée apportée par le

Centre réside dans sa capacité d'interprétations des données, y compris en utilisant des sources ouvertes (presse, Internet...). En effet, le Centre, dont le siège est à Torrejon en Espagne, dispose d'une importante capacité d'expertise (budget de 9,3 millions d'euros, équipe de 68 personnes). Ainsi, le Centre ne possède pas de moyens propres d'informations et ne peut donc contribuer qu'à la marge au renforcement des capacités européennes en matière de renseignement.

C – La nécessité d'une ambition supplémentaire pour l'Europe de la défense

Après des débuts encourageants, l'Europe de la défense piétine. En effet, par souci de réalisme, tous les efforts ont porté sur la mise en place des structures : de nombreuses institutions ont ainsi vu le jour. Il est indéniable que cette étape était nécessaire – et c'est donc pourquoi il est important de permettre une ratification rapide des conventions dont il est question dans ce rapport – mais pas suffisante.

En effet, l'Europe de la défense se construira sur un triptyque : des institutions spécifiques, des moyens pour agir et une définition des objectifs qu'elle se fixe. Comme nous l'avons montré dans un avis budgétaire sur le projet de loi de finances 2003⁴, des progrès ont été faits dans le domaine institutionnel, mais dans le domaine capacitaire –en dépit de l'objectif fixé à Helsinki en 1999- les lacunes restent importantes. Quant à la réflexion sur les finalités que les membres de l'Union européenne souhaitent donner à l'Europe de la défense, elle reste à ébaucher.

Or, les trois volets du triptyque sont évidemment liés, tant il est nécessaire de comprendre qu'en matière de capacités militaires, il ne s'agit pas, comme certains le pensent, de forcément dépenser toujours plus, mais de dépenser en fonction des besoins réels de nos armées et de nos objectifs stratégiques. C'est pourquoi je plaide depuis longtemps pour que les Européens fondent leur politique de défense sur un Livre blanc européen, qui préciserait l'analyse stratégique de l'Union européenne, les menaces auxquelles elle peut être confrontée et les réponses qu'elle envisage. Ensuite, sur la base de ces analyses, il faudra définir en commun les moyens nécessaires en évitant les doublons inutiles et en utilisant les synergies. Cette réflexion ne devra faire l'impasse sur aucun tabou : chacun devra évaluer l'ensemble de ses capacités militaires en fonction de la réflexion commune. C'est dans cet esprit que j'ai récemment demandé que l'on débattenne sur le niveau des sommes allouées par la France pour sa dissuasion nucléaire,⁵ qui représentent 20 % des dépenses d'équipement militaire. Il est

⁴ Avis n°259-VII de M. Paul Quilès au nom de la Commission des affaires étrangères sur les crédits de la défense.

⁵ « Une nouvelle ligne Maginot » in *Libération* du jeudi 9 janvier 2003

légitime de s'interroger sur la possibilité d'utiliser une partie de ces dépenses pour contribuer au grand programme coordonné d'équipement militaire dont l'Europe a besoin.

En tout état de cause, faire un saut qualitatif dans le domaine de l'Europe de la défense exigera une réflexion sur l'ensemble des questions qui y ont trait. La méthode des petits pas utilisés jusqu'ici a en effet montré ses limites.

II – DEUX PROJETS DE LOI AUTORISANT L'APPROBATION DE CONVENTIONS AUX STIPULATIONS CLASSIQUES

A – Le Traité portant statut de l'EUROFOR

L'entrée en vigueur du Traité que nous examinons n'aura pas pour conséquence de permettre la création de l'Eurofor, elle se contentera d'en préciser le statut, notamment celui des personnels, dont la protection juridique en cas d'opérations est fondée sur une base juridique assez floue.

En effet, le statut actuel de l'Eurofor est fixé par la déclaration de Lisbonne du 15 mai 1996 qui précisait, pour l'Eurofor comme pour l'Euromarfor, les missions de ces forces, leur cadre d'emploi, leur organisation et les modalités de financement de leurs dépenses.

La déclaration du 15 mai 1996 laissait cependant de côté certaines questions importantes dans la mesure où :

- l'Eurofor disposant, contrairement à l'Euromarfor, d'un état-major permanent, basé à Florence, il était nécessaire d'en préciser le statut

- l'Eurofor étant, par définition, une force armée multinationale, il était indispensable de préciser le statut des militaires ressortissant d'un autre pays que celui du siège, à savoir l'Italie. Tous les pays concernés appartenant à l'OTAN, il a été appliqué aux personnels de l'Eurofor la Convention entre les Etats parties au Traité de l'Atlantique nord sur le statut de leurs forces du 19 juin 1951, dite convention « SOFA OTAN ». Cette solution n'était tout d'abord pas pleinement satisfaisante sur le plan juridique, l'Espagne et le Portugal par exemple ne peuvent pas légalement appliquer le statut SOFA OTAN à des forces intervenant en dehors d'une mission de l'OTAN. L'autre grand inconvénient de cette solution tient à l'application directe du statut de l'OTAN à une force qui doit au contraire être en mesure d'agir éventuellement dans un autre cadre que celui de l'Alliance Atlantique.

Il était donc important de signer un accord sur le statut de l'Etat-major et des forces de l'Eurofor. Ce Traité, signé le 5 juillet 2000, reprend d'ailleurs pour l'essentiel les règles applicables en la matière en ce qui concerne le stationnement des troupes alliées dans les pays de l'OTAN, qu'il s'agisse du statut des personnels expatriés, du régime applicable en matière fiscale, douanière ou d'assurance...

Par ailleurs, l'entrée en vigueur du Traité aura pour conséquence de donner la capacité juridique à l'Eurofor, qui sera ainsi une structure juridiquement distincte de celle des quatre Etats participants.

B – La décision relative aux privilèges et immunités accordés à l'Institut d'études de sécurité et au Centre satellitaire de l'Union européenne

Dans la mesure où les deux agences dont il est question existaient déjà sous la tutelle de l'UEO, le présent accord ne modifie en rien les règles actuellement applicables, il se contente d'assurer la continuité juridique de ces agences alors qu'elles sont passées depuis le 1^{er} janvier 2002 sous la tutelle de l'Union européenne. Depuis cette date, la continuité du régime juridique des agences et de leurs personnels est assurée par l'application par anticipation des dispositions fiscales de l'accord par la France (où se trouve le siège de l'IES) et par l'Espagne (où siège le centre satellitaire de l'Union européenne).

Ainsi, la décision reprend exactement les privilèges et immunités accordés aux organismes et aux personnels de l'UEO tels que définis par l'accord du 11 mai 1955.

Cette décision ne comporte donc que des dispositions de nature parfaitement classique pour ce type d'organisation, tout à fait comparable par exemple aux privilèges et immunités accordés aux autres agences de l'Union européenne :

- immunité de juridiction (notamment pour toutes les paroles prononcées ou écrites et pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles par les personnels) et exemption de perquisition, saisie, réquisition, confiscation et toute autre forme de contrainte ;
- inviolabilité des archives, des documents officiels, des locaux ;
- facilités et immunités relatives aux communications ;
- dispositions fiscales : les agences sont exonérées des impôts et droits indirects pour un certain nombre de biens représentant une dépense importante (biens immobiliers...). Quant aux personnels, ils sont exonérés de l'impôt sur le revenu, leur traitement étant soumis à un prélèvement au profit des agences, conformément à la pratique en vigueur pour les fonctionnaires des communautés européennes.

CONCLUSION

Ainsi, l'entrée en vigueur de ces deux accords ne viendra pas bouleverser l'architecture d'une Europe de la défense en construction. Pour autant, elle est nécessaire pour permettre le bon fonctionnement de ces outils, certes imparfaits mais utiles. Pour ces raisons, votre Rapporteur vous demande d'approuver les deux présents projets de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 5 février 2003.

Après l'exposé du Rapporteur, le **Président Edouard Balladur** a souligné que la création d'Eurofor revêtait un caractère politique.

M. Paul Quilès a rappelé que l'Eurofor n'avait jamais encore été utilisée en opération extérieure. Il n'y a donc pas eu de concrétisation de la décision politique qu'avait constituée sa création.

Le **Président Edouard Balladur** s'est demandé si le maintien de la paix était susceptible d'une définition juridique précise.

M. Paul Quilès a indiqué qu'une distinction classique entre maintien et rétablissement de la paix reposait sur la distinction existant entre le Chapitre VI et le Chapitre VII de la Charte des Nations unies. Cette distinction n'est pas uniquement sémantique, comme l'avaient montré en son temps les débats autour de la nature des interventions de la communauté internationale en Bosnie. Dans le cas de la construction d'une Europe de la défense, répondre à cette question revient à définir les objectifs que l'on s'assigne dans ce domaine : certains acceptant d'aller plus loin que d'autres. C'est pour cette raison que la réalisation d'un livre blanc européen est indispensable afin d'identifier clairement les objectifs de l'Europe de la défense.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté les projets de loi (n^{os} 265 et 275).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, les présents projets de loi.

NB : Le texte du traité et de la décision figure en annexe aux projets de loi (n^{os} 265 et 275).
Rapport de M. Paul Quilès sur les deux projets de loi adoptés par le Sénat, relatifs au statut de l'Eurofor et aux privilèges et immunités de l'Institut d'études et de sécurité et du Centre satellitaire de l'Union européenne, n° 603