



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 février 2007.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR 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,*

PAR M. JEAN ROATTA,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LES MULTIPLES ASPECTS DE LA COOPÉRATION DE DÉFENSE ENTRE LA FRANCE ET LE MAROC	7
A – LA COOPÉRATION MILITAIRE BILATÉRALE	7
1) Une coopération intense	7
2) De la coopération au partenariat.....	8
B – LA COOPÉRATION MILITAIRE FRANCO-MAROCAINE MENÉE DANS DES CADRES MULTILATÉRAUX.....	8
1) La dimension militaire du processus de Barcelone.....	8
2) Le dialogue méditerranéen de l'OTAN.....	9
3) L'initiative méditerranéenne de sécurité et de défense	10
II – LA NÉCESSITÉ D'UN CADRE JURIDIQUE FORMEL POUR ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION MILITAIRE FRANCO-MAROCAINE	13
A – LE CHAMP DE L'ACCORD.....	13
B – LES GARANTIES PRÉVUES PAR L'ACCORD	14
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	19

Mesdames, Messieurs,

« Les liens entre le Maroc et la France sont si étroits qu'il n'est pas aisé de les qualifier. Certains parlent de partenariat d'exception, d'autres qualifient ces relations de privilégiées ou encore d'exemplaires. Les qualificatifs ne manquent pas, c'est dire l'importance des relations qui unissent les deux pays. »

Ces propos de M. Fathallah Sijilmassi, ambassadeur du Royaume du Maroc en France, prononcés le 18 janvier 2006 lors de son audition par la Commission des affaires étrangères, disent tout du caractère exceptionnel des relations entre la France et le Maroc. Au Maroc, a rappelé l'ambassadeur, la France est première et ce dans tous les domaines, premier partenaire commercial avec 30 % des échanges extérieurs nationaux et 50 % des échanges avec l'Union européenne, premier investisseur dans le Royaume, premier pourvoyeur de touristes et premier partenaire culturel.

Nul étonnement, donc, que dans ce contexte de liens si étroits, ce domaine vital pour l'État qu'est la défense figure également au nombre des champs de coopération entre les deux pays. La coopération entre les armées françaises et marocaines est intense et tend à se développer.

Ce mouvement ne saurait être entravé par l'insuffisance de couverture juridique pour les personnels déployés en unités constituées ou de circonstance pour des entraînements et des exercices. Or manque à ce jour le cadre formel adapté à l'intensification des relations de défense déjà riches entre la France et le Maroc. C'est pour pallier ce manque qu'a été négocié l'accord relatif au statut des forces, conclu le 16 mai 2005, sur lequel notre Commission est aujourd'hui appelée à se prononcer.

I – LES MULTIPLES ASPECTS DE LA COOPÉRATION DE DÉFENSE ENTRE LA FRANCE ET LE MAROC

Le besoin de renforcer la sécurité et la stabilité en Méditerranée par la consolidation du partenariat entre États des deux rives de la Méditerranée constitue un objectif prioritaire pour les années à venir.

Partenaire privilégié de notre relation militaire de défense et de sécurité au Maghreb et dans le monde, le Maroc dispose 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.

A – La coopération militaire bilatérale

La coopération bilatérale en matière de défense avec le Maroc repose à ce jour sur un accord intergouvernemental franco-marocain relatif à la coopération militaire technique, signé le 11 octobre 1994.

1) Une coopération intense

Dans le cadre de cet accord, de 1997 à 2006, 31 officiers marocains ont bénéficié d'une formation au collège interarmées de défense. Parallèlement, sur la même période, le dispositif de coopérants militaires techniques s'est maintenu à un niveau quasi constant : 29 coopérants de 1998 à 2001, 27 en 2002, 28 de 2003 à 2005 et 27 en 2006. 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 marine (aéronautique navale, sécurité) ;
- santé (médecine d'exception) ;
- enseignement du français en milieu militaire ;
- participation aux séminaires de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), etc.

2) De la coopération au partenariat

Intense, cette coopération tend à se développer. Elle évolue désormais vers un véritable partenariat, qui s'illustre dans quatre domaines :

– intensification de notre coopération en faveur du développement et de la valorisation de l'enseignement militaire supérieur ;

– 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 ou en favorisant l'émergence de pôles d'excellence marocains dans le domaine de la formation militaire ;

– manifestation de notre disponibilité à accompagner les responsables marocains dans leurs efforts de modernisation de leur armée ;

– réflexion sur la nécessité de mutualiser les moyens de défense marocains dans un cadre interarmées.

B – La coopération militaire franco-marocaine menée dans des cadres multilatéraux

Si la coopération bilatérale constitue le socle des relations de défense entre la France et le Maroc, elle est confortée, depuis quelques années, par le développement d'une coopération qui s'exerce dans divers cadres multilatéraux. Il s'agit du partenariat euroméditerranéen ou processus de Barcelone, du dialogue méditerranéen de l'OTAN et de l'initiative méditerranéenne de sécurité et de défense lancée en 2004 par le ministre français de la défense.

1) La dimension militaire du processus de Barcelone

Bien que relativement peu connue, la dimension militaire et de sécurité du processus de Barcelone n'en est pas moins devenue réalité depuis quelques années. Le partenariat euroméditerranéen, dit processus de Barcelone, existe, rappelons-le, depuis 1995. Il regroupe les vingt-sept Etats membres de l'Union Européenne et dix Etats du Sud et de l'Est de la Méditerranée – Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte, Israël, Autorité palestinienne, Jordanie, Liban, Syrie et Turquie. Seule enceinte qui réunit depuis plus de dix ans l'ensemble des pays riverains de la Méditerranée, Israël compris, il comporte trois volets, politique, économique et financier, culturel, social et humain.

Si ce processus est surtout connu pour les résultats qu'il a produits dans les domaines économique et financier, de loin les plus importants, il recouvre depuis 2003 un dialogue régulier en matière de sécurité et de défense. Lancé dans l'objectif de développer la coopération avec les partenaires du Sud dans le

domaine de la prévention et de la gestion des crises et de favoriser, sur la base du volontariat, leur participation à des opérations et exercices civils et militaires, il contribue à développer un climat de confiance nécessaire alors que d'aucuns se complaisent dans la dénonciation d'un soi-disant « choc de civilisations ».

2) Le dialogue méditerranéen de l'OTAN

Le dialogue méditerranéen de l'OTAN a été lancé en 1994 par le Conseil de l'Atlantique Nord. Sept pays non membres de l'OTAN de la région méditerranéenne y participent actuellement : l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie. Ce dialogue traduit la conception de l'Alliance selon laquelle la sécurité en Europe est étroitement liée à la sécurité et à la stabilité en Méditerranée. Il témoigne de l'adaptation de l'OTAN à l'environnement de sécurité de l'après-guerre froide et constitue un élément important de la politique d'ouverture et de coopération menée par l'Alliance, en vue de contribuer à la sécurité et à la stabilité de la région.

Tous les partenaires se voient proposer la même base de coopération et de discussion avec l'OTAN. Dans ce cadre non discriminatoire, les pays participant au dialogue sont libres de choisir l'étendue et le degré de leur participation, et notamment la mise en place de programmes de coopération individuels.

Le programme de travail annuel prévoit des séminaires, des ateliers et d'autres activités pratiques dans les domaines de la diplomatie publique (activités d'information et de presse, coopération scientifique et environnementale), des plans civils d'urgence, de la gestion des crises, de la sécurité aux frontières, des armes légères et de petit calibre, de la réforme de la défense et de l'économie de la défense, ainsi que des consultations sur le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Il comporte également une dimension militaire, qui se traduit notamment par des invitations, adressées aux pays du dialogue, à assister en tant qu'observateurs, voire, dans certains cas, à participer, à des exercices militaires, à suivre des stages et autres activités de niveau universitaire à l'École de l'OTAN (SHAPE) à Oberammergau (Allemagne) et au Collège de défense de l'OTAN à Rome (Italie), ainsi qu'à effectuer des visites auprès d'organismes militaires de l'OTAN.

Le programme militaire prévoit aussi des escales des forces navales permanentes de l'OTAN dans des pays participant au dialogue méditerranéen, des séances de formation des formateurs sur place données par des équipes de formation mobile, ainsi que des visites d'experts de l'OTAN pour évaluer les possibilités d'approfondir la coopération dans le domaine militaire.

Il convient également de noter que trois pays du dialogue méditerranéen, à savoir l'Égypte, la Jordanie et le Maroc, ont déjà coopéré

militairement avec l'Alliance dans le cadre des opérations dirigées par l'OTAN en Bosnie-Herzégovine (IFOR/SFOR) et au Kosovo (KFOR).

A l'évidence, le Maroc représente, au sud de la Méditerranée, l'un des piliers du dialogue méditerranéen de l'OTAN. Les 6 et 7 avril 2006, c'est d'ailleurs à Rabat, au Maroc, que, pour la toute première fois, une consultation politique à « 26 + 7 » – a été organisée dans un pays du dialogue méditerranéen.

3) L'initiative méditerranéenne de sécurité et de défense

En complément des dialogues multilatéraux existants, le ministre français de la défense a proposé, le 27 juillet 2004, de créer 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. Proposée dans un premier temps à l'Italie, l'Espagne, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, ainsi qu'au Portugal (format 4+3), cette initiative a été élargie à la Libye, la Mauritanie et Malte (format 5+5). L'objectif est de définir des points d'intérêt communs entre les ministères de la défense des pays participants, et d'engager ensuite des actions ponctuelles et concrètes sur la sécurité et la défense dans cet important espace stratégique.

Les dix pays expriment en effet une perception commune des enjeux de sécurité et de protection des populations dans la région méditerranéenne, dans un contexte international marqué par la lutte contre le terrorisme international et la criminalité organisée. Ils souhaitent être les premiers acteurs de leur sécurité en consolidant un indispensable partenariat pour faire face aux nouvelles menaces.

Le 21 décembre 2004, les ministres algérien, français, italien, libyen, maltais, marocain, mauritanien, portugais, espagnol et tunisien, réunis à Paris, ont donc convenu d'établir une coopération multilatérale sur les questions de sécurité dans cette région, fondée sur un plan d'actions concrètes.

Le processus proposé se veut pragmatique et progressif. Il vise à faire mieux travailler ensemble les forces armées des pays riverains de la Méditerranée occidentale dans des actions de coopération concrètes et rapidement réalisables. Ce processus se veut également informel et fondé sur le partenariat. L'objectif est de permettre à tous les participants de s'exprimer librement dans le cadre de ce groupe de travail et dans un esprit de co-responsabilité. Pour établir une relation de confiance et entretenir une véritable dynamique de concertation et d'échanges en Méditerranée occidentale, il est essentiel d'inscrire cette initiative dans la durée.

Les relations existantes déjà satisfaisantes peuvent être améliorées au niveau opérationnel par une coopération pratique dans les domaines concernés. Il existe, en effet, des besoins et des intérêts communs à l'ensemble du bassin. Ils impliquent des activités faciles à conduire, basées sur une coopération bilatérale, pour lesquelles les besoins d'interopérabilité et les contraintes sont faibles.

Les ministres ont adopté un plan d'action annuel qui prévoit les actions pratiques qui seront développées au cours de l'année. Aujourd'hui, ce plan comporte des actions de :

– surveillance maritime en Méditerranée.

Ce premier domaine vise à améliorer notre coopération afin de réduire les risques, pour nos pays, d'un usage frauduleux de la liberté de navigation qui fonde le droit maritime, et notamment l'utilisation des océans à des fins terroristes, mais aussi l'exploitation illégale des zones de pêches, le transport de grandes quantités de drogue ou d'autres trafics illégaux. Il vise aussi à renforcer la coopération pour prévenir et répondre à des catastrophes comme la pollution, les naufrages et les accidents maritimes. L'efficacité de la surveillance maritime suppose le partage à temps et en continu d'une information fiable afin de mettre en place les mesures appropriées, notamment en termes d'assistance de la part des pays voisins de la zone sinistrée.

Des séminaires sont organisés par les nations participantes afin de partager leurs expériences et d'améliorer les compétences de leurs forces armées dans le domaine de l'action de l'Etat en mer et du contrôle des informations sur la situation maritime.

– coopération en matière de protection civile.

En cas de catastrophes majeures (incendies, inondations, tremblements de terre...), les moyens civils peuvent s'avérer insuffisants et la contribution des forces armées peut devenir indispensable. Dans certains cas, l'intervention rapide et coordonnée des ressources des nations amies peut limiter les conséquences de la catastrophe. Dans ce but, des séminaires destinés aux états-majors ont lieu dans les différents pays, afin de partager leur expérience globale, spécialement dans la contribution des forces militaires à ce type d'activités. Leur objectif est de passer en revue l'organisation et les moyens de chaque nation dans le but d'établir un réseau efficace d'acteurs clés ; de partager les expériences dans le but d'améliorer les organisations et d'augmenter les efforts de coopération ; et de définir les procédures de contribution, de coordination des efforts, les protocoles à établir, les demandes, dans le but de raccourcir les délais d'intervention dans la zone sinistrée.

– renforcement de la sécurité aérienne en Méditerranée.

Le terrorisme est un danger permanent pour la communauté internationale, en particulier lorsqu'il utilise des avions civils. La vitesse de déplacement et le rayon d'action de ce type de menaces réduisent le temps d'alerte nécessaire à la mise en œuvre des mesures de prévention. Le traitement national et souverain du terrorisme aérien gagnerait à s'appuyer sur une coopération régionale facilitant l'anticipation nécessaire à la prise de décision. Une action de

concertation et d'échanges d'informations entre centres militaires pourrait contribuer à réduire le risque et les dommages consécutifs du terrorisme aérien.

L'objectif est d'établir des modes d'échange des informations concernant la sûreté aérienne (signalisation mutuelle des éléments suspects sur les vols commerciaux au-dessus de la Méditerranée, particulièrement le comportement en route, l'identité ou le comportement des passagers).

II – LA NÉCESSITÉ D’UN CADRE JURIDIQUE FORMEL POUR ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION MILITAIRE FRANCO-MAROCAINE

La coopération franco-marocaine en matière de défense repose à ce jour sur un accord intergouvernemental signé le 11 octobre 1994. Cet accord de coopération militaire technique ne traite cependant que du statut des militaires français gérés par le ministre des affaires étrangères et servant au Maroc au titre de coopérants individuels. S’agissant de la coopération sous forme d’exercices et entraînements communs, seule est mentionnée la possibilité de conclure des arrangements techniques fixant les modalités de déroulement de ces exercices. Ce sont donc, à l’heure actuelle, des arrangements *ad hoc* de niveau ministériel qui encadrent les échanges de personnels français et marocains dans des domaines de coopération très variés, qu’il s’agisse d’actions conjointes sur les théâtres opérationnels, d’entraînements et d’exercices conjoints, ou encore de formation ou d’échanges dans le domaine de l’histoire militaire.

Cette approche ponctuelle n’est guère compatible avec l’approfondissement en cours de notre coopération avec le Maroc. La formalisation juridique du statut de nos personnels respectifs participant à des exercices et à des manœuvres sur les territoires marocain et français s’impose. L’accord relatif au statut des forces, signé le 16 mai 2005 à Rabat, aujourd’hui soumis à notre examen, permettra de régler de façon satisfaisante l’essentiel des questions juridiques et techniques susceptibles de se poser. Il définit le champ des personnels et des activités concernées (A), ainsi que les garanties apportées à l’exercice de la coopération bilatérale (B).

A – Le champ de l’accord

Les personnes couvertes par le présent accord sont :

– d’une part les forces de l’une des parties sur le territoire de l’autre dans le cadre du présent accord : unités et éléments militaires constitués appartenant aux armées de terre, de mer et de l’air ou de tout autre service du département en charge de la défense de l’une des parties) ;

– d’autre part le personnel civil employé par le département en charge de la défense de l’une des parties qui se trouve pour l’exécution du service sur le territoire de l’autre partie conformément au présent accord et qui ne peut être qu’un national de la partie d’origine.

S’agissant des activités couvertes par la convention, précisons que l’accord exclut, pour les forces de l’Etat d’origine séjournant sur le territoire de

l'Etat de séjour, toute participation à la préparation ou l'exécution d'opérations de guerre ou de maintien de l'ordre (**article 15**). L'accord couvre en effet les seules activités de coopération décidées en commun (**article 1^{er}**), dans le cadre d'une programmation et d'une planification définies à l'occasion de la commission militaire mixte ou lors de rencontres bilatérales d'état-major (**article 2**).

La coopération militaire technique est exclue de cet accord parce qu'elle représente un domaine d'action spécifique, régi par un accord de 1994 et organisé par le ministère des affaires étrangères. Il n'est donc pas envisagé d'harmoniser ces deux statuts juridiques distincts.

B – Les garanties prévues par l'accord

L'accord prévoit un certain nombre de dispositions destinées à clarifier et à faciliter le déroulement des exercices et des manœuvres (articles 3 à 9).

Pour cela, il détermine :

– les conditions d'entrée et de séjour des forces (**article 3**) ;

– les conditions d'importation des équipements et matériels nécessaires à l'exécution des activités communes (**article 4**) ; notons à ce propos que les forces des deux pays bénéficient du régime très favorable de l'admission temporaire, qui autorise une force à importer en franchise de droits son équipement et des quantités raisonnables d'approvisionnement, matériels et autres marchandises destinés à l'usage exclusif de cette force ou, dans les cas où cela est autorisé par l'Etat de séjour, à l'usage de l'élément civil et des personnes à charge ;

– les conditions de conduite et de déplacement des véhicules et engins militaires (**article 5**) ;

– l'exonération de taxes pour les mouvements de navires et aéronefs (**article 6**) ;

– les règles relatives au port de l'uniforme et à la détention d'armes sur le territoire de l'Etat de séjour (**article 7 et 8**) ;

– l'**article 9** prévoit enfin la possibilité et les conditions d'un échange de personnels entre les unités de chacune des parties.

L'accord détermine également les responsabilités de chacune des parties dans le cadre des activités communes ainsi que les règles applicables en cas de dommages. Il est ainsi stipulé (**articles 10 et 11**) que chaque partie est responsable de l'autonomie logistique nécessaire au soutien de ses propres forces, du soutien médical et des évacuations sanitaires. Toutefois, des arrangements techniques pourront préciser les conditions d'un soutien à titre gratuit ou onéreux

en cas de nécessité. L'article 10 paragraphe 3 précise, par ailleurs, que les forces de chacune des parties bénéficient d'un usage à titre gratuit incluant la fourniture d'eau et d'électricité des casernements et installations mis à leur disposition. La sécurité des membres du personnel et du matériel à l'intérieur de ces installations est assurée par l'Etat d'origine tandis que la sécurité à l'extérieur est assurée par l'Etat de séjour (**article 12**). L'article 12 prévoit également qu'en matière disciplinaire ce sont les autorités de l'Etat d'origine qui sont compétentes pour leurs forces.

L'article 13 de l'accord apporte quant à lui un statut protecteur à nos personnels, en établissant une priorité de juridiction en faveur de l'Etat d'origine pour les infractions commises en service ainsi que pour les infractions qui portent atteinte à la sécurité, aux biens, à la personne d'un autre membre du personnel de l'Etat d'origine. Pour les autres infractions, commises par les personnels de l'Etat d'origine ou un membre de leur famille, la compétence revient aux juridictions de l'Etat de séjour. Cet article établit les modalités de coopération entre les parties et les garanties procédurales dont bénéficient les personnels de l'Etat d'origine devant les juridictions de l'Etat de séjour, sur le modèle de celles prévues par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

Par ailleurs, l'accord détermine les règles d'indemnisation en cas de dommages causés durant les activités communes (**article 14**) ainsi que les règles applicables en cas de décès d'un membre du personnel de l'Etat d'origine sur le territoire de l'Etat de séjour notamment pour ce qui concerne la constatation, le rapatriement, l'autopsie et le transport du corps (**article 16**).

L'accord prévoit enfin, dans l'attente de la conclusion d'un accord spécifique, les règles relatives à l'échange d'informations et de matériels classifiés (**article 17**).

Les dispositions finales de l'accord (**articles 18 et 19**) fixent les règles relatives au règlement des différends, à l'entrée en vigueur, la reconduction, l'amendement et la dénonciation de l'accord.

CONCLUSION

Près de soixante-dix Etats sont 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.

C'est donc un accord classique qui est aujourd'hui soumis à notre examen. Sur bien des points, 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, permettant de protéger tant les Français au Maroc que les Marocains en France.

Son objectif cependant s'inscrit dans le renforcement et l'approfondissement d'une relation bilatérale qui n'a rien de classique et reste, à tous égards, exceptionnelle. Pour cette raison, le rapporteur ne peut que vivement recommander l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 6 février 2007

Après l'exposé de **M. Bruno Bourg-Broc**, suppléant **M. Jean Roatta**, empêché, **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.

Suivant les conclusions du Rapporteur suppléant, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 3276)*.

*

* *

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

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 3276).