



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, 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*

PAR M. JEAN-PAUL BACQUET,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 487 (2005-2006) 134 et T.A. 41

Assemblée nationale : 3563

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LES EUROFORCES, UN BILAN MODESTE	7
A. - LES « EUROFORCES » OU LA CONSTRUCTION DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE PAR L'APPROCHE INTERGOUVERNEMENTALE.....	7
B. – UN BILAN MODESTE.....	8
II – LE PROTOCOLE ADDITIONNEL AU TRAITÉ PORTANT STATUT DE L'EUROFOR : LA RÉPARATION D'UN OUBLI PONCTUEL	11
A. – LE TRAITÉ PORTANT STATUT DE L'EUROFOR RATIFIÉ EN 2003	11
B. – LE PROTOCOLE ADDITIONNEL DU 12 JUILLET 2005 : RÉPARER UN OUBLI DU TRAITÉ PORTANT STATUT DE L'EUROFOR	12
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	15

Mesdames, Messieurs,

Les « euroforces » créées dans les années 1990 dans la foulée de la déclaration de Petersberg portent 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 partaient 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.

Néanmoins, il est important que leurs personnels bénéficient d'un statut autonome, et non plus du statut des forces armées de l'OTAN. Notre Commission a réparé cet oubli en 2003 concernant l'Eurofor. Le protocole additionnel au traité portant statut de l'Eurofor dont nous sommes saisis, après que le Sénat en a autorisé la ratification le 11 janvier 2007, complète l'édifice en étendant ce statut aux personnels de l'Euromarfor.

I – LES EUROFORCES, UN BILAN MODESTE

A. - Les « euroforces » ou la construction de l'Europe de la défense par l'approche intergouvernementale

Les « euroforces » 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 (UE), de mettre en œuvre les missions de Petersberg définies en 1992. Rappelons que 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.

Il existe quatre types d'« euroforces » :

– 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'UEO dans un premier temps, puis aujourd'hui dans celui 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.

– 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.

Précisons, au plan institutionnel et opérationnel que les structures de direction des Euroforces comprennent un comité interministériel de haut niveau, réuni annuellement et co-présidé par les chefs d'état-major d'armées et les directeurs politiques des ministères des affaires étrangères des quatre pays. Ce comité a pour mission d'assurer la coordination politico-militaire et de définir les conditions d'emploi des Euroforces. Dans ces structures de direction, on trouve également un groupe de travail politico-militaire, réuni à un rythme trimestriel, chargé des questions relatives aux activités des forces, à leur montée en puissance et à leurs relations extérieures. Des sous-groupes spécifiques traitent de l'Eurofor et de l'Euromarfor.

Le commandement opérationnel de l'Euromarfor est exercé par rotation à une autorité navale nationale basée à terre. Il dispose d'une cellule d'état-major comprenant un officier de chaque nation, assurant la planification des opérations et la liaison avec les autorités navales des États.

B. – Un bilan modeste

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.

Le **Corps européen** a été engagé dans plusieurs opérations extérieures depuis la fin des années 1990, toutes menées sous l'égide de l'OTAN. Son premier engagement en opération a lieu en 1998, dans le cadre de la mission de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine (SFOR). Environ 470 militaires de son Quartier général participent alors à l'état-major de la Force. Puis, de mars à octobre 2000, environ 350 soldats du Corps ont été envoyés au Kosovo, qui formèrent le noyau de l'état-major de la KFOR. Mais c'est hors des frontières de l'Europe qu'a eu lieu l'engagement extérieur principal du Corps européen. Ainsi, au deuxième semestre 2004, il a assumé le commandement de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan.

En revanche, 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.

Tous les deux ans, les euroforces participent à l'exercice européen Eolo d'état-major de force. Cet exercice, auquel les vingt-cinq États membres de l'Union ont été invités à se joindre en 2004, vise à l'entraînement des niveaux opératifs et tactiques du commandement et à développer et à améliorer les standards d'interopérabilité. Un état-major de force est déployé dans le but de mener à terme une opération multinationale de maintien de la paix dans le cadre des missions de Petersberg. Au niveau tactique, les composantes terrestre et navale de ces forces sont menées respectivement par l'EUROFOR et l'EUROMARFOR.

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.

II – LE PROTOCOLE ADDITIONNEL AU TRAITÉ PORTANT STATUT DE L’EUROFOR : LA RÉPARATION D’UN OUBLI PONCTUEL

A. – Le traité portant statut de l’Eurofor ratifié en 2003

Lors de sa réunion du 5 février 2003, notre Commission a adopté le projet de loi portant statut de l’Eurofor, dont la ratification a été autorisée par la loi n° 2003-233 du 17 mars 2003.

Comme l’avait alors expliqué le rapport du projet de loi, M. Paul Quilès, ce texte avait pour objet de donner un statut propre à l’Eurofor. En effet, le statut actuel de l’Eurofor n’était alors fixé que par la déclaration de Lisbonne du 15 mai 1996 – déclaration de nature politique – 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 avait été décidé d’appliquer aux personnels de l’Eurofor la Convention entre les États 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 tenait 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.

L’intervention d’un accord sur le statut de l’État-major et des forces de l’Eurofor marqua donc un progrès juridique et politique. 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...

B. – Le Protocole additionnel du 12 juillet 2005 : réparer un oubli du traité portant statut de l’Eurofor

Le traité signé en 2000 a omis de prendre en compte l’existence de la cellule permanente de l’Euromarfor chargée de la planification et de la liaison avec les autorités navales des Parties. 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.

L’article 2 du Protocole additionnel prévoit l’application aux personnels de la cellule permanente de l’état-major de l’Euromarfor des articles suivants du Traité portant statut de l’Euromarfor :

- article 3, alinéas 3 (définition de la notion de « personnel civil ») ;
- articles 4 et 5 (commandement et missions de l’Eurofor) ;
- article 6 (capacité juridique de l’Eurofor) ;
- articles 12, 13, 14, 16 (dispositions en matière de personnel) ;
- articles 20 et 21 alinéa 1 (dispositions en matière de responsabilité en cas de dommages) ;
- article 25 (assistance sanitaire) ;
- article 33 (règles pour l’imposition sur le revenu et le patrimoine).

CONCLUSION

Le protocole additionnel au traité portant statut de l'Eurofor vise à corriger un oubli, les personnels permanents dépendant de l'Euromarfor n'étant pas couverts par les dispositions du traité sur l'Eurofor signé en 2000.

Votre rapporteur ne peut donc que recommander l'adoption du présent projet de loi, afin que soit rétablie l'égalité entre les personnels des « euroforces ».

EXAMEN EN COMMISSION

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

Après l'exposé du Rapporteur, et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 3563).*

*

* *

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 du protocole figure en annexe au projet de loi (n° 3563).