



N° 4148

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2016.

PROJET DE LOI

*autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord
sur l'accession du Monténégro,*

(Procédure accélérée)

(Renvoyé à la commission des affaires étrangères, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Manuel VALLS,
Premier ministre,

PAR M. Jean-Marc AYRAULT,
ministre des affaires étrangères et du développement international

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Monténégro, qui avait signifié au lendemain de son indépendance, en juin 2006, sa volonté de se rapprocher de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), a été invité à rejoindre le Plan d'action pour l'adhésion (MAP) ⁽¹⁾ en décembre 2009.

Le Monténégro a réalisé des progrès constants dans la mise en œuvre du MAP, qui ont été salués lors des sommets de Lisbonne en 2010 ⁽²⁾ et de Chicago ⁽³⁾ en 2012. Le sommet du Pays de Galles de septembre 2014 a ouvert un dialogue renforcé avec le Monténégro en vue de permettre aux

-
- (1) Le Plan d'action pour l'adhésion (MAP) est un programme dans le cadre duquel l'OTAN donne des avis, une aide et un soutien pratique spécialement adaptés aux différents besoins des pays désireux d'adhérer à l'Alliance. La participation au MAP ne préjuge d'aucune décision de l'Alliance concernant une adhésion future.
 - (2) Paragraphe 16 du communiqué du sommet de Lisbonne (2010) : « 16. Nous saluons les progrès considérables accomplis par le Monténégro sur la voie de l'intégration euro-atlantique, ainsi que sa contribution à la sécurité dans la région et au-delà, notamment par sa participation à la FIAS. Son engagement actif dans le plan d'action pour l'adhésion (MAP) témoigne de sa ferme détermination à rejoindre l'Alliance. Nous attendons avec intérêt la bonne mise en oeuvre du premier programme national annuel du Monténégro, et nous continuerons, au travers du MAP, à soutenir les efforts de réforme que poursuit ce pays » : http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2010_11/2010_11_11DE1DB9B73C4F9BBFB52B2C94722EAC_PR_CP_2010_0155_FRE-Summit_LISBON.pdf
 - (3) Paragraphe 27 du communiqué du Sommet de Chicago (2014) : « Nous saluons les progrès significatifs accomplis par le Monténégro sur la voie de l'adhésion à l'OTAN, ainsi que sa contribution à la sécurité dans la région des Balkans occidentaux et au-delà, notamment par son rôle actif dans les activités de coopération régionale et sa présence au sein de la FIAS. Nous saluons également le renforcement du soutien exprimé par l'opinion publique du Monténégro en faveur de l'adhésion à l'OTAN, et nous continuerons de favoriser ce processus. L'engagement actif du Monténégro dans le processus du MAP témoigne d'une ferme détermination à rejoindre l'Alliance. Le Monténégro a mis en œuvre avec succès d'importantes réformes politiques, économiques et en matière de défense, et nous l'encourageons à poursuivre sur cette voie afin qu'il puisse se rapprocher encore de l'Alliance. Nous suivrons activement les progrès du Monténégro sur la voie de l'adhésion. » http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_87593.htm

alliés, à la fin de l'année 2015, de se prononcer sur l'opportunité d'inviter ce pays à adhérer à l'OTAN.

Au terme de ce dialogue, et sur la base des progrès réalisés depuis 2009, les ministres des affaires étrangères des pays de l'OTAN réunis à Bruxelles le 2 décembre 2015 ont invité le Monténégro à entamer des pourparlers d'adhésion à l'Alliance.

Cette démarche a abouti à la signature par les États membres de l'OTAN du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro le 19 mai 2016, à la suite de laquelle le Monténégro a obtenu le statut de pays « invité » et commencé à assister à des réunions du Conseil de l'Atlantique Nord. Au terme des procédures de ratification de ce protocole par chaque pays de l'Alliance, le Monténégro pourra devenir, de plein droit, le 29^{ème} membre de l'OTAN, ce qui lui conférera le même pouvoir décisionnel que tous les autres alliés.

L'**article 1^{er}** fixe la procédure qui permettra l'accession du Monténégro au traité de l'Atlantique Nord. Il prévoit l'envoi par le secrétaire général de l'OTAN au gouvernement monténégrin d'une invitation à l'adhésion au traité de l'Atlantique Nord⁽⁴⁾ dès l'entrée en vigueur du présent protocole. Le Monténégro deviendra partie au traité à la date du dépôt de son instrument d'accession.

L'**article 2** stipule que le protocole entrera en vigueur lorsque les vingt-huit États membres de l'OTAN⁽⁵⁾ auront notifié leur approbation au gouvernement des États-Unis, État dépositaire du traité de Washington de 1949.

L'**article 3** énonce que le texte, dont les versions en français et en anglais font également foi, sera archivé par le gouvernement des États-Unis.

Telles sont les principales observations qu'appelle la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro, qui est soumis au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

(4) http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm

(5) Liste des États membres : http://www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_52044.htm

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères et du développement international,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre des affaires étrangères et du développement international, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro, signé à Bruxelles le 19 mai 2016, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 19 octobre 2016.

Signé : Manuel VALLS

Par le Premier ministre :
*Le ministre des affaires étrangères
et du développement international*

Signé : Jean-Marc AYRAULT

P R O T O C O L E
AU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD SUR L'ACCESSION
DU MONTÉNÉGRO, SIGNÉ À BRUXELLES LE 19 MAI 2016

Les Parties au Traité de l'Atlantique Nord, signé le 4 avril 1949 à Washington,

Assurées que l'accession du Monténégro au Traité de l'Atlantique Nord permettra d'augmenter la sécurité de la région de l'Atlantique Nord,

Conviennent ce qui suit :

Article 1^{er}

Dès l'entrée en vigueur de ce Protocole, le Secrétaire Général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord enverra, au nom de toutes les Parties, au Gouvernement du Monténégro une invitation à adhérer au Traité de l'Atlantique Nord. Conformément à l'article 10 du Traité, le Monténégro deviendra Partie à ce Traité à la date du dépôt de son instrument d'accession auprès du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.

Article 2

Le présent Protocole entrera en vigueur lorsque toutes les Parties au Traité de l'Atlantique Nord auront notifié leur approbation au Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique. Le Gouvernement des États-Unis d'Amérique informera toutes les Parties au Traité de l'Atlantique Nord de la date de réception de chacune de ces notifications et de la date d'entrée en vigueur du présent Protocole.

Article 3

Le présent Protocole, dont les textes en français et anglais font également foi, sera déposé dans les archives du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique. Des copies certifiées conformes seront transmises par celui-ci aux Gouvernements de toutes les autres Parties au Traité de l'Atlantique Nord.

Signé à Bruxelles le 19 mai 2016.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et du développement international

PROJET DE LOI

autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord
sur l'accession du Monténégro

NOR : MAEJ1624956L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence du protocole

Le traité de l'Atlantique Nord¹, qui institue l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), a été signé à Washington le 4 avril 1949 par douze États : la Belgique, le Danemark, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada.

En 1952, la Grèce et la Turquie ont rejoint l'Alliance. Les accords de Paris, signés en 1954², ont permis à la République fédérale d'Allemagne d'adhérer à l'OTAN en 1955. L'Espagne a rejoint également l'Alliance en 1980.

Après la guerre froide, les alliés ont décidé d'inviter les pays européens qui le souhaitent et sont capables « de favoriser le développement des principes du présent Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord » (article 10 du traité de l'Atlantique Nord) à adhérer à l'Alliance. Sont ainsi devenus membres de l'OTAN :

- en 1999 : la Pologne, la République tchèque et la Hongrie ;
- en 2004 : la Roumanie, la Bulgarie, la Slovaquie, la Slovénie, la Lettonie, la Lituanie et l'Estonie ;
- en 2009 : la Croatie et l'Albanie.

Chaque protocole permettant l'adhésion de ces nouveaux États a été soumis au Parlement, préalablement à sa ratification par la France, en raison de l'importance politique de l'élargissement de l'OTAN pour la sécurité et la paix en Europe, découlant en particulier de l'obligation d'assistance en cas d'attaque armée contre l'un des membres, inscrite à l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord.

¹ http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/stock_publications/20120822_nato_treaty_fr_light_2009.pdf.

² Les accords de Paris sont constitués par un ensemble de textes conclus entre les puissances occidentales afin de résoudre la crise ouverte par le refus de l'Assemblée nationale française d'autoriser la ratification du traité sur la Communauté européenne de défense. Ils furent préparés par les conférences de Londres, dite Conférence des Neuf (28 septembre au 3 octobre 1954), et de Paris, la Conférence des Quatre (20 au 22 octobre 1954), ainsi que par la session du Conseil de l'Atlantique Nord du 23 octobre 1954 (réunissant les 14 pays alors membres de l'OTAN). Ci-après le lien vers le protocole n°1 modifiant et complétant le traité de Bruxelles : <http://mjp.univ-perp.fr/defense/otan541023.htm>.

L'Alliance compte aujourd'hui 28 membres. La Bosnie-Herzégovine, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine et la Géorgie sont en outre candidates à l'adhésion.

Le Monténégro a recouvré son indépendance en juin 2006³, après quatre-vingt-huit années d'union avec la Serbie. Cet événement tardif de la dislocation de la Yougoslavie a emprunté une voie pacifique, hors du contexte de guerre qui a entouré les premières indépendances (Croatie, Bosnie, Macédoine en particulier). La Constitution fédérale disposait qu'en quittant la fédération, le Monténégro céda à la seule Serbie les sièges détenus dans les instances internationales (ONU, Conseil de l'Europe) et formulerait, en son nom propre, de nouvelles demandes d'adhésion. Dès le 22 juin, le Monténégro est devenu le 56^{ème} État membre de l'OSCE et, dès le 28 juin, le 192^{ème} État membre de l'ONU.

Le Monténégro a adhéré à la convention entre les États parties au traité de l'Atlantique Nord et les autres États participant au partenariat pour la paix du 19 juin 1995⁴ (dite SOFA PpP) en décembre de la même année et a fait part de sa volonté de se rapprocher davantage de l'Alliance. Il a été invité à rejoindre le Plan d'action pour l'adhésion (MAP)⁵ en décembre 2009. Les Alliés ont émis dans le communiqué⁶ du sommet de Chicago un signal très positif en faveur de l'adhésion du Monténégro, tout en rappelant l'existence d'axes d'amélioration. Constatant les progrès effectués par Podgorica, les Alliés ont ouvert, lors du sommet du pays de Galles des 4 et 5 septembre 2014, un dialogue renforcé avec le Monténégro et ont convenu de se prononcer sur l'opportunité d'inviter ce pays à adhérer à l'OTAN à la fin de l'année 2015.

II. - Objectifs du protocole

L'élargissement de l'OTAN est prévu à l'article 10 du traité de l'Atlantique Nord. Celui-ci dispose que peut accéder au traité tout « État européen susceptible de favoriser le développement des principes du présent Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord ». L'objectif du protocole d'accession du Monténégro à l'OTAN est de permettre à ce pays de devenir le 29^{ème} membre de l'Alliance atlantique.

L'élargissement de la zone géographique couverte par le traité de l'Atlantique Nord permettra de raffermir la stabilité et la sécurité de l'ensemble du continent.

III. - Conséquences estimées de la mise en œuvre du protocole

Aucune conséquence environnementale n'est attendue de la mise en œuvre du présent protocole. Il n'aura par ailleurs aucun impact sur l'égalité entre les hommes et les femmes ni sur les jeunes. En revanche, il produira des conséquences, économiques, sociales, financières et juridiques, d'une ampleur cependant limitée.

³ Le Monténégro a une longue histoire de plusieurs siècles en tant que duché semi-indépendant, puis principauté autonome, et royaume indépendant en 1910, avant qu'il ne rejoigne le royaume de Yougoslavie en 1918.

⁴ Le Partenariat pour la paix (PPP) est un programme de coopération bilatérale pratique entre l'OTAN et des partenaires euro-atlantiques pris individuellement. Il permet aux partenaires de développer une relation individuelle avec l'OTAN, en choisissant leurs propres priorités de coopération : http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_50349.htm.

Décret n° 2000-269 du 17 mars 2000 portant publication de la convention : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000752646>

⁵ Le Plan d'action pour l'adhésion (MAP) est un programme dans le cadre duquel l'OTAN donne des avis, une aide et un soutien pratique spécialement adaptés aux différents besoins des pays désireux d'adhérer à l'Alliance. La participation au MAP ne préjuge d'aucune décision de l'Alliance concernant une adhésion future.

⁶ [Paragraphe 27 du communiqué du Sommet de Chicago \(2012\).](#)

- Conséquences économique et sociales

La France était, en 2015, le 16^{ème} partenaire commercial du Monténégro et les échanges s'élevaient à 24,8M€ (soit 19,4 M € d'exportations, pour 5,4 M€ d'importations). L'entrée du Monténégro dans l'Alliance atlantique permettra de renforcer les relations de coopération bilatérale déjà établies et pourrait ainsi contribuer, à la marge, à la consolidation de l'emploi dans nos industries d'armement. Des contacts prometteurs ont en effet identifié des potentialités de coopération importantes, notamment dans les domaines de l'aéronautique et de la défense, où l'industrie française pourrait répondre aux besoins monténégrins en termes de modernisation de leurs équipements.

- Conséquences financières

Le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources de l'OTAN, qui fixe les contributions des pays membres selon un principe de partage des coûts fondé sur le produit national brut (PIB), a établi que le Monténégro contribuera à hauteur de 0.027% (environ 1M€) aux financements communs de l'Alliance, regroupant les budgets civil et militaire, le Programme d'investissement au service de la sécurité ainsi que les contributions au financement du nouveau siège de l'OTAN à Bruxelles.

La révision des contributions devant permettre la participation du Monténégro aux budgets de l'Alliance entraînera une baisse modeste des contributions des alliés et de la France (de l'ordre de quelques dizaines de milliers d'euros).

- Conséquences juridiques

L'objectif essentiel et immuable de l'Alliance, tel qu'il est énoncé dans le traité de l'Atlantique Nord, consiste à sauvegarder la liberté des peuples de l'Alliance et à unir les efforts des membres pour leur défense collective et la préservation de la paix et de la sécurité.

L'accession du Monténégro étendra l'ensemble des dispositions prévues par le traité de l'Atlantique Nord à ce pays. Au premier chef, cette accession aura pour effet d'étendre le principe de la défense collective, stipulé à l'article 5 du traité⁷, à un allié supplémentaire.

Cet article est à la base du principe fondamental de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Il prévoit qu'une attaque armée contre un ou plusieurs membres sera considérée comme une attaque dirigée contre tous les membres, et que chacun des alliés prendra en conséquence les mesures qu'il juge nécessaires pour apporter une assistance à l'allié attaqué.

⁷ Article 5 : « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales. ».

Les parties au traité s'engagent également à développer leurs moyens, à se prêter mutuellement assistance, et à accroître leur capacité individuelle et collective de résistance à une attaque armée.

✓ **Articulation du texte avec les accords ou conventions internationales existantes**

Les stipulations du présent protocole sont pleinement compatibles avec, d'une part, les engagements de la France pris dans le cadre des Nations unies (articles 2 et 51 de la Charte des Nations unies⁸), et d'autre part ses engagements dans le cadre de l'Union européenne. Le traité sur l'Union européenne (article 42.7⁹) renvoie aux engagements souscrits par les États membres dans le cadre de l'OTAN.

✓ **Articulation avec le droit interne**

Ce protocole ne nécessitera pas de modification de notre droit interne ou l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

- Conséquences administratives

L'entrée du Monténégro dans l'Alliance simplifiera les procédures pour les actions dans le cadre de l'OTAN (entraînement, déplacement des militaires), en les alignant sur celle de droit commun entre alliés établi par la convention entre les États parties au traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, signée à Londres le 19 juin 1951 (dite SOFA OTAN, ratifiée par la France le 29 septembre 1952).

En conséquence, l'ordonnancement juridique sera simplifié, le droit commun de l'Alliance atlantique se substituant aux accords spécifiques de la période de pré-adhésion.

IV. - Historique des négociations

Au terme du dialogue intensif engagé après le sommet du pays de Galles de septembre 2014, et sur la base des progrès réalisés depuis 2009, les ministres des affaires étrangères des pays de l'OTAN réunis à Bruxelles le 2 décembre 2015 ont invité le Monténégro à entamer des pourparlers d'adhésion à l'Alliance.

Assurés que l'accession du Monténégro au traité de l'Atlantique Nord permettra d'augmenter la sécurité de la région de l'Atlantique Nord, les alliés ont signé le protocole d'accession le 19 mai 2016. Au terme des procédures de ratification de ce protocole par chaque pays de l'Alliance, le Monténégro deviendra de plein droit le 29^{ème} membre de l'OTAN.

Dans cette perspective, le statut de pays « invité » a été conféré au Monténégro, ce qui lui a notamment permis d'assister au sommet de l'OTAN à Varsovie des 8 et 9 juillet 2016.

⁸ <http://www.un.org/fr/charter-United-nations/>

⁹ TFUE article 42.7 : « Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres. ».

V. - État des signatures et ratifications

Au 7 octobre 2016, neuf membres de l'Alliance avaient ratifié le protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accèsion du Monténégro. Il s'agit de l'Albanie, de la Bulgarie, de la Hongrie, de l'Islande, de la Lettonie, de la Pologne, de la Slovaquie, de la Slovénie et de la Turquie.

VI. - Déclarations ou réserves

Sans objet.