



N° 3923

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 juillet 2016.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Autriche relatif au statut juridique des personnels de l'armée fédérale autrichienne au cours de leur séjour dans la collectivité territoriale française de Guyane*

PAR M. FRANÇOIS SCELLIER

Député

---

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES**

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : 3722



## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L'AUTRICHE, UN PARTENAIRE NEUTRE NÉANMOINS RELATIVEMENT ENGAGÉ</b> .....	7
A. LA NEUTRALITÉ MILITAIRE EST UN ÉLÉMENT CONSTITUTIF DE L'IDENTITÉ AUTRICHIENNE .....	7
B. CETTE NEUTRALITÉ N'IMPLIQUE PAS UN DÉSENGAGEMENT TOTAL DE L'AUTRICHE .....	8
C. LA FRANCE A INTÉRÊT À MAINTENIR SES ÉCHANGES MILITAIRES AVEC L'AUTRICHE .....	9
<b>II. UN ACCORD DE PORTÉE LIMITÉE POUR RÉPONDRE À UN BESOIN CIBLÉ</b> .....	11
A. UN BESOIN CIBLÉ : DONNER UN STATUT AUX ÉLÈVES OFFICIERS AUTRICHIENS EN STAGE EN GUYANE .....	11
B. UN ACCORD CONCIS : L'EXTENSION DE L'APPLICATION DU SOFA PPP .....	12
<b>CONCLUSION</b> .....	13
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	15
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	17
<b>ANNEXE N°2 : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....	19



## INTRODUCTION

La commission est saisie d'un accord conclu avec l'Autriche portant sur un point très précis : le statut des élèves-officiers autrichiens en échange à l'école spéciale militaire Saint-Cyr Coëtquidan lorsqu'ils se trouvent sur le territoire de la Guyane pour un stage d'aguerrissement en milieu jungle prévu dans le cadre de leur formation. Ce stage dure deux semaines par an et ne concerne qu'une poignée d'élèves-officiers autrichiens en échange en France. La portée de l'accord est donc très limitée.

À l'heure actuelle, ces élèves sont soumis aux lois et règlements de la République française, en l'absence de statut juridique spécifique applicable sur ce territoire d'outre-mer. L'accord vise à permettre l'application, dans ce cas précis, de la convention de Bruxelles entre les États de l'OTAN et les États participant au partenariat pour la paix relative au statut des leurs forces, dite « SOFA PpP ».

Il aura pour effet de fluidifier ce type d'échanges militaires entre la France et l'Autriche. Le partage d'expérience et de formation en amont ne peut qu'être bénéfique, en particulier dans la perspective de déploiements extérieurs auxquels l'Autriche apporte sa contribution, en dépit de son statut de neutralité.



## I. L'AUTRICHE, UN PARTENAIRE NEUTRE NÉANMOINS RELATIVEMENT ENGAGÉ

La relation de défense entre la France et l'Autriche est largement déterminée par le statut de neutralité de l'Autriche, mais aussi par la faible priorité accordée aux questions de défense dans ce pays. L'engagement de l'Autriche en faveur du multilatéralisme est cependant réel et de timides évolutions semblent attester une certaine prise de conscience des enjeux sécuritaires de la part des Autrichiens.

### A. LA NEUTRALITÉ MILITAIRE EST UN ÉLÉMENT CONSTITUTIF DE L'IDENTITÉ AUTRICHIENNE

- *Les origines*

La neutralité de l'Autriche remonte au rétablissement de son indépendance, dont elle était une condition implicite. Au lendemain de la seconde Guerre mondiale, l'Autriche est occupée par les armées alliées. Des négociations internationales sont conduites pour permettre au pays de retrouver sa pleine souveraineté. Celles-ci sont fortement influencées par l'URSS, pour qui l'indépendance de l'Autriche et la neutralité militaire doivent aller de pair. Le traité d'État proclamant l'indépendance de l'Autriche est finalement adopté le 15 mai 1955. Mais le retrait des troupes alliées est déjà effectif lorsque l'Autriche adopte, le 26 octobre 1955, une loi constitutionnelle relative à la neutralité permanente de l'Autriche. D'un point de vue juridique, cette proclamation de neutralité est donc bien une décision souveraine du pays et non une condition imposée de l'extérieur. En conséquence, l'Autriche n'est pas liée pour l'interprétation de ce statut et peut en théorie l'abroger – ou, du moins, en adapter la substance.

Selon les termes de la loi constitutionnelle du 26 octobre 1955, « l'Autriche n'adhérera jamais à une alliance militaire » et « ne tolérera pas l'établissement sur son territoire de bases militaires d'États étrangers ». Ces deux éléments étaient essentiels dans le contexte de l'époque, l'objectif étant de s'assurer que l'Autriche resterait neutre en cas de conflit et ne participerait pas à une guerre au sens du droit international, sauf pour se défendre.

- *Neutralité et outil de défense dans l'imaginaire collectif*

La neutralité militaire a accompagné la refondation de l'Autriche contemporaine depuis l'origine, de sorte qu'elle est progressivement devenue un élément constitutif de l'identité nationale. Elle est très liée, dans l'esprit des Autrichiens **au principe de la conscription**, auxquels ils ont montré leur attachement lors d'une consultation populaire qui s'est tenue en 2013, qui en a entériné le maintien. Sur les 21 000 militaires d'active que compte actuellement la *Bundesheer*, seuls 2000 sont des soldats professionnels constituant les forces

d'intervention, principal vivier mobilisable pour des engagements extérieurs ou en cas de catastrophe naturelle.

La neutralité autrichienne a nourri un **relatif désintérêt pour les questions de défense et de sécurité** dans le pays, d'autant plus que le contexte économique favorable a eu tendance à affaiblir la perception des menaces au sein de la population. Dans ce contexte, le budget de la défense autrichienne s'est effondré de près d'un milliard d'euros, la crise économique jouant un rôle d'accélérateur. Il ne représentait ainsi plus que 1,9 milliard d'euros en 2015, soit 0,55% du PIB autrichien.

Les attentats de Paris, en novembre 2015, ont provoqué un **relatif réveil des consciences** qui s'est traduit par un effort de remise à niveau de l'outil de défense autrichien. Le budget des armées devrait ainsi s'accroître à 0,81% du PIB à l'horizon 2020, afin de moderniser les forces armées et d'améliorer leur réactivité et leurs capacités d'intervention. L'effectif des soldats professionnels devrait être porté de 2000 à 6000. Cet effort demeure néanmoins minimaliste au regard du niveau économique du pays.

## **B. CETTE NEUTRALITÉ N'IMPLIQUE PAS UN DÉSENGAGEMENT TOTAL DE L'AUTRICHE**

- *Une neutralité engagée*

La neutralité autrichienne est interprétée de manière restrictive ; en cela, elle diffère fondamentalement de la neutralité suisse, par exemple. En réalité, l'Autriche a tiré argument de sa neutralité pour s'investir fortement et jouer un rôle constructif sur le plan international.

Ainsi, l'Autriche a rapidement adhéré à toutes les organisations internationales dont l'ONU, dès 1955, mais aussi l'Union européenne, en 1995. Elle a rejoint l'espace Schengen en 1995 et l'Union économique et monétaire en 1999. L'Autriche soutient fortement le système de sécurité collective de l'ONU, dont elle a fourni un secrétaire général entre 1972 et 1981 (Kurt Waldheim). Elle a joué un rôle de médiateur dans diverses situations de conflit et de tensions, par exemple entre l'est et l'ouest pendant la guerre froide ou entre Israël et les pays arabes. Et Vienne demeure aujourd'hui le siège de nombreuses organisations internationales : agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou encore divers organismes des Nations Unies (ONU, ONUDI, ONUDC)... La capitale autrichienne a par ailleurs accueilli de nombreuses conférences et sommets internationaux.

Dans les années 1990, l'Autriche a franchi un pas supplémentaire en reconnaissant que le système de sécurité collective de l'ONU, lorsqu'il fonctionne, l'emporte sur la neutralité. Ce principe l'a conduite à autoriser le survol de son territoire par les avions de la coalition lors de la première guerre du Golfe et à reconnaître les décisions obligatoires prises par le Conseil de sécurité de l'ONU



(sanctions, autorisation de recours à la force). Elle a adhéré au Partenariat pour la paix (PpP) de l'OTAN le 10 février 1995, ce qui lui permet de coopérer avec l'Alliance à ses propres conditions sans en devenir membre. De fait, l'Autriche participe aujourd'hui au spectre complet des opérations du PpP.

Une nouvelle évolution se fait jour dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. La solidarité exigée par l'article 42.7 du Traité sur l'Union européenne en cas d'attaque extérieure sur le territoire d'un membre de l'Union représente un défi pour la neutralité autrichienne. Cependant, lorsque la France a invoqué cette clause après les attaques terroristes de novembre 2015, le chancelier autrichien Faymann a tranché le débat théorique en considérant que « *l'Autriche est un pays neutre, mais on ne peut pas être neutre contre des terroristes* ».

- *Neutralité et opérations extérieures*

La neutralité autrichienne n'exclut pas l'envoi de soldats à l'étranger, mais celui-ci doit se faire dans un cadre strict. Il doit faire l'objet d'une autorisation préalable du Parlement et ne peut être décidé que dans le cadre de missions placées sous l'égide d'organisations internationales. Par ailleurs, l'Autriche n'a jamais pris part à des opérations de rétablissement de la paix, même autorisées par le Conseil de sécurité de l'ONU.

En revanche, le pays a activement participé aux missions de maintien de la paix de l'ONU, en particulier au Congo, à Chypre, dans le Golan et en ex-Yougoslavie. L'Autriche en est actuellement le sixième contributeur européen ; ses contingents les plus substantiels se trouvent au Kosovo, en Bosnie et au Liban, dans le cadre de la FINUL. L'Autriche participe également aux opérations de PSDC de l'Union européenne mais a un net tropisme pour les missions civiles, par rapport aux missions et opérations militaires. Au total, 900 militaires autrichiens environ sont actuellement engagés en dehors des frontières du pays.

### **C. LA FRANCE A INTÉRÊT À MAINTENIR SES ÉCHANGES MILITAIRES AVEC L'AUTRICHE**

La France a une relation de qualité avec l'Autriche, favorisée par la francophonie ancienne des élites autrichiennes et une large convergence de vues sur de nombreux dossiers.

En matière de défense, la coopération entre nos deux pays est modeste mais diversifiée. Confronté à une baisse de ses moyens, le chef d'état-major des armées autrichien a choisi de concentrer ses coopérations sur trois pays, l'Allemagne, la France et l'Italie. Cette coopération porte principalement sur des actions de formation dans le cadre du semestre international de Saint-Cyr et de l'école de guerre. Un temps réduite par l'acquisition autrichienne de l'avion de chasse *Eurofighter*, la coopération « air » a été redynamisée par un échange entre les écoles de formation de pilotes de chasse. Des échanges d'expertise et des stages communs sont également entrepris dans le domaine du combat en montagne.

Enfin, une coopération s'est établie entre les services de santé et commence à se formaliser dans le domaine des affaires civilo-militaires, où l'Autriche dispose d'une réelle expertise.

Quelles sont les perspectives ? L'Autriche a répondu à l'invocation par la France de l'article 42.7 du traité sur l'Union européenne en acceptant de maintenir sa présence en République centrafricaine et en offrant 100 heures de vol de transport stratégique, utilisables dans le cadre de missions de l'ONU ou de l'Union européenne et préalablement autorisées par le Parlement. D'après le Gouvernement, les premiers vols pourraient avoir lieu à la fin de l'été 2016.

Par ailleurs, les dirigeants autrichiens auraient manifesté une certaine ouverture pour s'investir davantage en Afrique. De ce point de vue, les échanges en matière de formation militaire sont intéressants, car ils permettent d'approfondir la connaissance mutuelle et de développer l'interopérabilité entre les armées françaises et autrichiennes. L'accord soumis à l'examen de la commission s'inscrit précisément dans ce cadre-là.

## II. UN ACCORD DE PORTÉE LIMITÉE POUR RÉPONDRE À UN BESOIN CIBLÉ

### A. UN BESOIN CIBLÉ : DONNER UN STATUT AUX ÉLÈVES OFFICIERS AUTRICHIENS EN STAGE EN GUYANE

L'accord examiné a été conclu le 4 mars 2015 entre la France et l'Autriche. Il vise à donner un statut juridique aux personnels de l'armée fédérale autrichienne lorsqu'ils se trouvent en Guyane dans le cadre d'un échange militaire.

Chaque année, dans le cadre du semestre international des écoles de Saint-Cyr Coëtquidan, quelques élèves officiers français sont envoyés en échange en Autriche. En contrepartie, des élèves officiers autrichiens viennent en stage en France pour une durée de seize semaines, dont deux se déroulent au Centre d'entraînement en forêt équatoriale (CEFE), l'une des quatre « écoles de la jungle » reconnues dans le monde. Ce **stage « d'aguerrissement en milieu jungle »** peut permettre de préparer à des engagements extérieurs dans des milieux auxquels les militaires européens, et en particulier autrichiens, ne sont pas habitués, notamment en Afrique.

Dans le cadre de leurs échanges en Europe, les militaires français et autrichiens sont couverts juridiquement par 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 1955, dite « SOFA PpP ». En effet, l'Autriche n'est pas membre de l'OTAN mais a intégré le Partenariat pour la paix en 1995 (*cf. supra*). L'article 1er du SOFA PpP étend l'application des stipulations du SOFA OTAN <sup>(1)</sup> – applicables uniquement aux membres de l'OTAN – aux membres du Partenariat pour la paix. Le statut juridique couvrant les actions de coopération avec les membres du Partenariat pour la paix et donc identique à celui prévu dans le cadre de la coopération avec les alliés de l'OTAN.

Cependant, **le SOFA OTAN n'est applicable qu'au territoire métropolitain** des parties en vertu de son article XX. Ce même article prévoit la possibilité d'étendre son application « *à tous les territoires ou à tels des territoires dont les relations internationales sont assurées par lui dans la région de l'Atlantique Nord* ». Mais la Guyane n'est pas considérée comme faisant partie de cette région située, en vertu de l'article 6, « *au nord du tropique du cancer* ».

Le SOFA OTAN n'étant pas applicable en Guyane, **les militaires autrichiens sont soumis au droit commun français lorsqu'ils se trouvent sur le territoire de la Guyane**. Ce statut ne leur donne pas les protections et facilités prévues par le SOFA OTAN. Ce dernier pose notamment des règles en matière de règlement des dommages, le principe général étant que chaque partie renonce à tout recours à l'encontre de l'autre partie en raison de dommages commis par ses

---

(1) *Convention entre les États parties au traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, signé le 19 juin 1951, dite « SOFA OTAN ».*

militaires dans le cadre d'actions de coopération. Des priorités de juridiction sont définies en cas d'infractions commises par des militaires de la partie en visite. S'agissant des facilités opérationnelles, des exonérations de taxes et droits de douanes sont prévues pour importer et réexporter du matériel et des dispositions spécifiques régissent le port d'armes et de l'uniforme ou la reconnaissance des permis de conduire militaires.

C'est donc pour faire bénéficier aux élèves-officiers autrichiens présents en Guyane des stipulations habituellement prévues par les statuts des forces que l'Autriche a souhaité conclure un accord spécifique avec la France. Ce souhait, exprimé dès 2010, s'est finalement traduit par la signature du présent accord le 4 mars 2015.

## **B. UN ACCORD CONCIS : L'EXTENSION DE L'APPLICATION DU SOFA PPP**

L'objet de l'accord étant ciblé, son dispositif est particulièrement resserré. L'accord ne comporte ainsi qu'un préambule et quatre articles.

L'essentiel tient dans **l'article 1er**, qui prévoit que les stipulations du SOFA PpP – et donc, par le jeu des renvois, celles du SOFA OTAN – ont vocation à régir le statut des personnels autrichiens lorsqu'ils se trouvent sur le territoire de la Guyane.

L'article 2 renvoie aux autorités compétentes pour les détails concernant la nature, le nombre et la durée de ces séjours en Guyane. En vertu de l'article 3, les différends relatifs à l'interprétation et à l'application de l'accord sont réglés par voie diplomatique. L'article 4 prévoit enfin que l'accord entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date de réception du dernier instrument de ratification et est conclu pour une durée indéterminée. L'Autriche ayant notifié l'accomplissement de sa procédure d'approbation le 15 mars dernier, ce délai courra donc à compter de l'approbation du texte par le Sénat, qui sera la dernière assemblée saisie.

## CONCLUSION

Quel sera l'effet de l'extension de l'application de la convention SOFA PpP aux militaires autrichiens se trouvant sur le territoire de la Guyane ? Concrètement, il sera très limité, dans la mesure où seuls quelques élèves-officiers autrichiens participent chaque année, pour deux semaines, à un stage en Guyane. En outre, ces élèves arrivent sans matériel et sans armement, de sorte que les clauses susceptibles d'avoir un impact financier pour la France (exonérations de taxes et de droits) ne trouveront pas à s'appliquer.

Dans la mesure où le SOFA PpP s'applique d'ores et déjà aux élèves-officiers autrichiens lorsqu'ils se trouvent sur le territoire métropolitain de la France, votre rapporteur ne voit aucune difficulté à ce qu'il couvre également les actions de formation conduites en Guyane. Ce faisant, l'accord soumis à l'examen de la commission procède à un ajustement logique et souhaitable du cadre juridique de la coopération en la France et l'Autriche. Votre rapporteur encourage donc les membres de la commission à l'approuver sans réserve.



## EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 6 juillet 2016.

**M. François Scellier, rapporteur.** L'accord que j'ai été chargé de vous présenter a un objet très limité, aussi serai-je extrêmement concis.

Cet accord a été signé entre la France et l'Autriche le 4 mars 2015. Il vise à donner un statut juridique protecteur aux personnels autrichiens présents sur le territoire de la Guyane dans le cadre d'échanges militaires entre nos deux pays.

Chaque année, une poignée d'élèves-officiers autrichiens effectue un stage de seize semaines à l'école militaire spéciale Saint-Cyr Coëtquidan. Sur ces seize semaines, deux se déroulent au Centre d'entraînement en forêt équatoriale (CEFE) situé – pour des raisons évidentes – en Guyane. Ce sont ces deux semaines par an qui ont motivé la conclusion de cet accord, pour des raisons que je vais vous exposer brièvement.

L'Autriche a proclamé sa neutralité militaire au lendemain de la deuxième guerre mondiale. C'était une condition implicite au retrait des troupes alliées de son territoire. En vertu de ce statut de neutralité, l'Autriche n'est pas membre de l'OTAN. En revanche, elle a une conception assez ouverte de sa neutralité et participe depuis 1995 au partenariat pour la paix de l'OTAN. Les actions de coopération conduites entre la France et l'Autriche sont donc encadrées par la convention sur le statut des forces signée entre les membres de l'OTAN et les membres du Partenariat pour la paix, dite « SOFA PpP ». Or la convention SOFA PpP renvoie à la convention « SOFA OTAN » qui prévoit un statut des forces pour les actions de coopération entre alliés de l'OTAN. Le SOFA OTAN a donc vocation à régir les actions de coopération entre la France et l'Autriche.

Mais le SOFA OTAN n'est applicable que dans l'Atlantique Nord, c'est-à-dire au nord du tropique du Cancer, ce qui exclut la Guyane. Lorsqu'ils se trouvent en Guyane, les militaires autrichiens sont donc soumis aux lois et règlements de la République française. Ils ne bénéficient pas des protections juridiques prévues par le SOFA OTAN, par exemple en cas de dommages ou d'infraction commis par un militaire autrichien en Guyane. Ils ne bénéficient pas non plus des facilités opérationnelles octroyées par le SOFA OTAN, par exemple pour la reconnaissance des permis de conduire.

L'accord que nous examinons a pour unique objectif de combler cette lacune en prévoyant que les stipulations du SOFA PpP – et donc, par extension, celles du SOFA OTAN – seront applicables aux militaires autrichiens lors de leur séjour en Guyane.

Cette initiative paraît de bon sens. Il n'y a pas de raison que les élèves-officiers autrichiens aient un statut juridique différent en France métropolitaine et en Guyane. Et il ne peut y avoir que des avantages à fluidifier nos échanges militaires avec l'Autriche qui, en dépit de sa neutralité, fait preuve d'un certain investissement sur la scène internationale.

J'approuverai donc cet accord et vous encourage à faire de même.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le projet de loi n° 3722 sans modification.*



**ANNEXE N° 1 :**

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

*Néant*



**ANNEXE N°2 :**

**TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**Article unique**  
*(Non modifié)*

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Autriche relatif au statut juridique des personnels de l'armée fédérale autrichienne au cours de leur séjour dans la collectivité territoriale française de Guyane, signé à Paris le 4 mars 2015, et dont le texte est annexé à la présente loi.