



N° 898

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 avril 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI n° 428 *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de **Serbie** relatif à la **coopération** dans le domaine de la **défense** et au **statut** de leurs **forces**,*

PAR MME MARIE-LOUISE FORT

Députée

ET

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN ACCORD QUI PARTICIPE AU RAPPROCHEMENT CONTINU DE LA SERBIE AVEC L'EUROPE ET AVEC LA FRANCE	7
A. La « normalisation » de la Serbie sur la scène internationale.....	7
1. <i>La réinsertion progressive de la Serbie en Europe</i>	7
2. <i>La nette amélioration des relations de la Serbie avec les autres pays des Balkans...</i>	8
3. <i>Une normalisation qui touche également le domaine de la défense</i>	9
B. Des relations franco-serbes en voie de renforcement.....	10
1. <i>La récente intensification des relations entre la France et la Serbie</i>	10
2. <i>Une coopération en matière de défense qu'il convient d'encadrer à travers un engagement international</i>	11
II. UN ACCORD CLASSIQUE DE COOPERATION DANS LE DOMAINE DE LA DEFENSE	13
A. Un cadre de coopération large mais soigneusement délimité.....	13
1. <i>Un vaste champ de coopération</i>	13
a. Domaines de la coopération.....	13
b. Formes de la coopération.....	14
c. Instances de suivi et de dialogue.....	14
d. Répartition des charges financières.....	14
2. <i>... qui exclut la participation à des opérations de guerre ou de maintien de l'ordre et protège les informations et matériels classifiés</i>	15
B. Un statut des forces complet et protecteur.....	15
1. <i>En attendant l'application de la convention dite « SOFA PPP »</i>	15
2. <i>... l'accord prévoit un régime transitoire équivalent</i>	16
CONCLUSION	19
EXAMEN EN COMMISSION	21
Annexe 1 – Organisation des forces armées serbes (2013).....	23
Annexe 2 – La convention « SOFA PPP ».....	25
ANNEXE – TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	27

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

En avril 2011, à Paris, après deux années de négociations, la France et la Serbie ont signé un accord relatif à la coopération dans le domaine de la défense et au statut des forces françaises et serbes, dont il vous est demandé, aujourd'hui, d'autoriser l'approbation.

Ce texte a pour ambition d'offrir un cadre formel et de faciliter le renforcement de la coopération franco-serbe en matière de défense, laquelle s'est progressivement développée depuis presque une décennie.

Mais, au-delà du domaine militaire, cet accord a aussi une portée politique plus générale. La Serbie est en effet, officiellement depuis mars 2012, candidate à l'adhésion à l'Union européenne. La France la soutient dans sa démarche d'intégration et souhaite accompagner celle-ci d'un rapprochement plus étroit entre nos deux pays, comme le manifeste la signature d'un accord de partenariat stratégique le 8 avril 2011.

Aussi l'accord qui nous est soumis s'inscrit-il dans cette double perspective de renforcement de la coopération bilatérale franco-serbe et d'accompagnement de la Serbie dans sa démarche de réinsertion en Europe et, plus généralement, dans la communauté internationale. C'est sur ce point que votre rapporteure entend revenir avant d'examiner plus en détails les différentes stipulations de l'accord.

I. UN ACCORD QUI PARTICIPE AU RAPPROCHEMENT CONTINU DE LA SERBIE AVEC L'EUROPE ET AVEC LA FRANCE

A. LA « NORMALISATION » DE LA SERBIE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

Au-delà du développement d'une coopération technique en matière de défense, la signature d'un accord tel que celui qui nous est soumis représente pour la Serbie un moyen d'aller progressivement vers une pleine réinsertion dans la communauté internationale. Votre rapporteure tient d'ailleurs à souligner l'**aspect « spectaculaire » de ce processus de normalisation** lorsqu'on se rappelle qu'il y a quatorze ans à peine, la Serbie était le siège d'une véritable guerre, au cœur même de notre continent.

1. La réinsertion progressive de la Serbie en Europe

Depuis la transition démocratique en octobre 2000, **la Serbie⁽¹⁾ est engagée dans un processus de stabilisation, de démocratisation et de rapprochement avec les pays européens aussi bien qu'avec l'Union européenne**, à laquelle elle a posé sa candidature fin 2009.

L'adhésion de la Serbie-et-Monténégro au Conseil de l'Europe le 3 avril 2003 a constitué un premier encouragement à la poursuite des réformes. La Serbie a assumé la présidence du Comité des ministres de cette organisation de mai à novembre 2007.

Un **accord de stabilisation et d'association (ASA)** a par ailleurs été signé entre la Serbie et l'Union européenne en 2008. Les clauses commerciales de cet accord, relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne, sont entrées en vigueur en février 2010, tandis que les autres dispositions de l'accord ont été ouvertes à la ratification des États membres de l'Union européenne en juin 2010. La France a pour sa part ratifié l'ASA en décembre 2011. Les citoyens serbes bénéficient par ailleurs de la libéralisation des visas depuis le 19 décembre 2009 et sont donc exemptés de visas pour effectuer de courts séjours dans l'espace Schengen.

La Serbie a finalement sollicité le statut de **candidat à l'Union européenne** le 22 décembre 2009. Le Conseil de l'Union européenne, réuni au niveau des ministres des affaires étrangères des 27, a décidé le 25 octobre 2010 de transmettre cette requête à la Commission européenne afin que celle-ci formule un avis motivé sur cette demande. Afin de remplir la condition de pleine coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), la Serbie a

(1) République fédérale de Yougoslavie, État commun de Serbie-et-Monténégro puis République de Serbie.

arrêté et transféré mi-2011 les deux derniers accusés serbes en fuite, Ratko Mladić et Goran Hadžić. Sur la base du rapport de la Commission du 12 octobre 2011, qui a délivré un avis globalement favorable, le Conseil européen du 1^{er} mars 2012 a approuvé l'octroi du statut de candidat à la Serbie. La Serbie espère obtenir l'ouverture des négociations d'adhésion à l'Union européenne en juin 2013. Elle doit pour cela achever des réformes internes, dans le domaine judiciaire notamment, et poursuivre la normalisation de ses relations avec ses voisins, notamment le Kosovo.

2. La nette amélioration des relations de la Serbie avec les autres pays des Balkans

La Serbie a largement normalisé ses relations avec la plupart de ses voisins au cours des dernières années, même si des questions restent en suspens, notamment sur les problématiques liées aux réfugiés et aux frontières.

Au niveau régional, la Serbie participe au Programme de coopération de l'Europe du Sud-Est (SEECP), fondé en 1996 et rassemblant tous les pays des Balkans. Elle est par ailleurs membre du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, lancé en juillet 1999 et destiné à coordonner les acteurs et les programmes impliqués dans les Balkans. Ce Pacte s'est transformé en 2008 en Conseil Régional de Coopération ayant pour but de transférer progressivement à la région les responsabilités liées à la coopération régionale. Le 19 décembre 2006, la Serbie a rejoint l'Accord de libre-échange d'Europe centrale et orientale (CEFTA). Elle est également membre de l'Organisation de coopération économique de la Mer noire et assumera la présidence de l'OSCE en 2015.

Une dynamique s'est amorcée dans la relation entre la Serbie et la **Croatie**, marquée notamment par le déplacement du président serbe Tadić dans la ville de Vukovar le 4 novembre 2010 ou encore l'établissement d'un agenda commun en 2010 pour normaliser la situation des réfugiés croates en Serbie. Vis-à-vis de la **Bosnie-Herzégovine**, les autorités serbes rappellent leur plein soutien aux accords de Dayton-Paris. Le Parlement serbe a adopté en mars 2010 une déclaration condamnant le massacre commis à Srebrenica et appelant à arrêter et juger tous les criminels de guerre. Malgré une divergence de fond sur le statut du Kosovo, la Serbie et l'Albanie ont amélioré leurs relations de manière sensible depuis 2003. Belgrade a par ailleurs toléré l'indépendance du Monténégro en 2006 et a établi des relations pacifiques avec le nouvel État.

La question de l'indépendance du **Kosovo** reste évidemment la plus épineuse. A ce jour, la Serbie n'a toujours pas reconnu l'indépendance de ce pays, dont elle continue de revendiquer la souveraineté. La Cour internationale de justice ayant jugé sans ambiguïté que la déclaration d'indépendance du Kosovo du 17 février 2008 était conforme au droit international, la Serbie a néanmoins accepté l'ouverture d'un processus de dialogue technique entre Belgrade et

Pristina, qui a débuté en mars 2011 sous l'égide de l'Union européenne. Ce dialogue a déjà débouché sur plusieurs accords dont certains commencent à être appliqués, par exemple sur le contrôle de la frontière commune. Ce dialogue s'est récemment élevé au plus haut niveau politique avec une rencontre entre les présidents des deux pays le 6 février 2013, après le vote par le Parlement serbe d'une résolution donnant mandat pour la poursuite de ce processus.

Néanmoins, la situation au nord du Kosovo reste tendue. Le 14 et 15 février 2012, les quatre communes serbes du nord du Kosovo ont organisé, malgré l'opposition de Belgrade, un référendum visant à rejeter l'autorité de Pristina. Depuis, la Serbie et le Kosovo n'ont toujours pas réussi à se mettre d'accord sur le sort de ces municipalités serbes. Les multiples incidents à des postes frontière avec le Nord Kosovo en 2011 et 2012 soulignent également la fragilité de l'apaisement, faisant craindre un possible renouvellement des tensions entre les deux parties.

3. Une normalisation qui touche également le domaine de la défense

Cette normalisation des relations entre la Serbie et l'Europe concerne également le domaine de la défense.

Les forces serbes ⁽¹⁾ ont connu une longue période de restructuration au cours des années 2000, laquelle s'est accélérée depuis 2006. La situation des forces reste cependant difficile en raison de moyens financiers insuffisants pour mener la refonte d'un appareil ayant fait les frais de plus d'une décennie de crises. La transformation de l'outil militaire serbe prendra sans doute encore beaucoup de temps.

La Serbie a néanmoins déjà conclu une trentaine d'accords de coopération dans le domaine de la défense. C'est le cas notamment avec plusieurs pays membres de l'OTAN (Allemagne, Bulgarie, Croatie, Espagne, Grande-Bretagne, Hongrie, Grèce, Italie, Norvège, Portugal, Slovaquie, Roumanie), mais également avec de nombreux partenaires tels que le Nigéria, l'Indonésie, l'Algérie, l'Angola, la Namibie, le Koweït ou le Brésil. La Serbie a également un programme de partenariat avec la **garde nationale de l'Etat d'Ohio** aux Etats-Unis et a signé avec **l'Union européenne** plusieurs accords sur la **participation aux opérations civiles et militaires** ainsi que sur l'échange d'informations classifiées.

La Serbie a par ailleurs accédé au **Partenariat Pour la Paix (PPP)** de l'OTAN lors du sommet de Riga en 2006 et participe activement à tous ses projets. Toutefois, pour le moment, elle n'entend pas se porter candidate à une adhésion à l'OTAN et cela se comprend aisément : comme l'a souligné la ministre serbe chargée des affaires européennes, Mme Suzana Grubjesic, lors de son

(1) L'organisation des forces armées serbes est décrite dans l'annexe 1 du présent rapport.

audition devant la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, le 13 février dernier, « *aujourd'hui, l'adhésion à l'OTAN ne fait pas l'objet d'un débat en Serbie : les bombardements de 1999 étant encore très présents dans les mémoires, aucune discussion rationnelle sur les avantages que la Serbie pourrait en retirer n'est pour le moment possible* ». La Serbie doit en outre respecter la résolution de 2007 de son Parlement qui proclame « *la neutralité militaire de la Serbie (...) jusqu'à un éventuel référendum qui permettrait de prendre une décision définitive sur cette question* », repoussant ainsi *sine die* une éventuelle adhésion de la Serbie à l'Alliance atlantique.

B. DES RELATIONS FRANCO-SERBES EN VOIE DE RENFORCEMENT

1. La récente intensification des relations entre la France et la Serbie

Nos relations diplomatiques avec la Serbie ont été rétablies le 16 novembre 2000, peu après la chute du régime Milošević. Depuis cette date, les liens politiques sont denses et ont été renforcés notamment par la rencontre des présidents Sarkozy et Tadić à Évian en octobre 2008, les visites officielles du Président Tadić en France en mai 2009 et avril 2011 ainsi que par des rencontres régulières entre les ministres des Affaires étrangères français et serbe et d'autres ministres dans les deux capitales.

À l'instar des autres pays européens, la France a, en parallèle, pleinement soutenu, dès 2000 lors du Sommet de Zagreb – alors sous présidence française – puis en 2003 à Thessalonique, la « *perspective européenne des Balkans occidentaux* » et, par conséquent, celle de la Serbie. La France avait également soutenu la demande d'adhésion de la Serbie aux Nations unies ainsi qu'au Conseil de l'Europe.

Les gouvernements français et serbe ont finalement signé le **8 avril 2011** un **accord de partenariat stratégique et de coopération**. Cet accord vise de manière générale à relancer et encadrer les relations bilatérales entre nos deux pays. Les principaux axes de la coopération, mentionnés en préambule, sont le soutien à l'intégration européenne de la Serbie, la promotion des échanges économiques, la coopération culturelle et éducative ainsi que la coopération dans le domaine de la défense, de la sécurité et des affaires intérieures. La coopération dans le domaine de la défense est par ailleurs spécifiquement visée à l'article 8, qui dispose que « *les Parties veillent à promouvoir leur partenariat en matière de défense et attribuent une place particulière à l'accroissement de leurs relations dans le domaine de la défense. (...) À cette fin, les Parties coopèrent dans le domaine de la politique de défense [et] dans le développement des structures et capacités de défense. Elles s'emploient à accroître le niveau d'interopérabilité de leurs forces terrestres et aériennes, en particulier au travers d'actions communes*

de formation initiale et continue des personnels, de recherche et d'entraînement [ainsi que] du développement de leur coopération dans le domaine de l'armement. Les domaines et modalités de mise en œuvre de la coopération (...) sont définis par la voie d'accords ou d'arrangements administratifs ». Ainsi, tout comme l'accord de coopération policière dont la commission des affaires étrangères a récemment autorisé l'approbation⁽¹⁾, le texte qui nous est soumis s'inscrit pleinement dans le cadre de cet accord global de partenariat stratégique et de coopération.

2. Une coopération en matière de défense qu'il convient d'encadrer à travers un engagement international

Depuis la reprise des relations de défense entre la France et la Serbie en 2004, une coopération technique est en place entre nos deux pays dans le domaine militaire, sur la base d'un plan annuel de coopération et sous l'égide de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du ministère des affaires étrangères.

Une coopération existe ainsi déjà dans le domaine de **l'organisation et du fonctionnement des forces armées**, au travers de la présence d'officiers coopérants dans le domaine des ressources humaines (2006-2008), de la doctrine et l'entraînement (2008-2012) et de la formation tactique au moyen de la simulation (2010-2012). La présence de ces officiers coopérants s'est accompagnée de visites d'étude en France et de missions d'expertise de courte durée en Serbie. Dans un domaine plus technique, plusieurs missions d'experts français ont été menées en Serbie pour aider le ministère serbe de la défense à utiliser les équipements de radiocommunications achetés auprès de la société Thales. Des échanges ont eu lieu sur le maintien en condition des hélicoptères de type Gazelle, la Serbie disposant encore d'un parc significatif de ces appareils produits sous licence.

S'agissant des **opérations militaires**, plusieurs actions de coopération entre forces armées ont été réalisées. La toute première participation serbe à une **opération de l'Union européenne** a ainsi été organisée avec la France, grâce à l'embarquement d'un officier serbe sur le bâtiment français assurant le rôle de quartier général de l'opération EUNAVFOR ATALANTA d'avril à août 2012, après une première mission dans un cadre purement bilatéral quelques mois plus tôt.

En matière de **formation et d'enseignement militaire**, la Serbie bénéficie d'une place à l'École de guerre sans interruption depuis 2003. Un soutien à l'enseignement du français est également apporté.

(1) *Projet de loi, adopté, par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie portant sur la coopération policière, n° 103, déposé le 19 juillet 2012.*

Enfin, depuis la reprise des relations franco-serbes, sept **commissions militaires mixtes** se sont tenues, alternativement en France et en Serbie. La huitième édition devrait se tenir à Paris en juin 2013. Bien que les résultats soient actuellement en-dessous des espérances, la septième édition a tout de même permis d'intéresser la partie serbe au concept d'EPE (équipe de protection embarquée), ce qui pourrait amener à une participation significative à l'opération ATALANTA, dans le Golfe d'Aden, d'ici la fin de l'année. Jusqu'à présent, la Serbie s'était contentée d'une participation symbolique destinée uniquement à marquer son attachement à la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) de l'Union Européenne.

En ce qui concerne la **vente d'armes et de matériel militaire**, on peut noter que des entreprises françaises comme Nexter et Eurenco sont clientes de sociétés serbes. Nexter évalue actuellement pour ses munitions de moyen calibre une poudre propulsive fournie par la société Milan Blagojevic. Quant à Eurenco, cette société négocie l'achat d'explosifs avec la société Prva Iskra. En sens inverse, la France avait exporté en Yougoslavie dans les années 1970 et 1980 des hélicoptères de type Gazelle. Aujourd'hui, une quarantaine de Gazelle sont encore en service en Serbie. Les sociétés françaises Eurocopter et Turbomeca ont ainsi régulièrement des contrats de faible montant avec l'armée serbe pour la fourniture de documentation ou de pièces de rechange. Les autres sociétés françaises ayant récemment exporté en Serbie sont Thales, qui fournit à la Serbie des postes radio PR4G (contrat remporté en 2007), et Sagem, avec la fourniture en 2012 de centrale inertielle pour le système d'artillerie serbe de 155 mm Nora. Cependant, les exportations françaises sont actuellement limitées en raison de la situation économique difficile de la Serbie. Des prospects sont néanmoins envisageables à moyen-terme et des sociétés françaises sont d'ores et déjà positionnées, comme par exemple Thales et Sagem pour la modernisation de douze avions d'entraînements à réaction Super Galeb G4, MBDA pour l'acquisition de système de défense sol-air ou encore Eurocopter pour le renouvellement de la flotte d'hélicoptères de transport.

La coopération franco-serbe dans le domaine de la défense n'est donc aujourd'hui pas nulle et l'accord qui nous est soumis vise à l'améliorer en lui offrant un cadre définissant clairement les droits et obligations de chaque partenaire et les principes orientant la coopération. Ce qui conduit donc logiquement votre rapporteure à aborder maintenant, de manière plus précise, le contenu même de l'accord.

II. UN ACCORD CLASSIQUE DE COOPERATION DANS LE DOMAINE DE LA DEFENSE

A. UN CADRE DE COOPÉRATION LARGE MAIS SOIGNEUSEMENT DÉLIMITÉ

1. Un vaste champ de coopération...

a. Domaines de la coopération

L'**article 1^{er}** définit les termes utilisés dans l'accord et n'appelle pas de commentaires particuliers.

L'**article 2** définit de façon générale l'objet de l'accord : il s'agit « *d'introduire et de développer une coopération dans le domaine de la défense et de définir les principes selon lesquels cette coopération est mise en œuvre* ». Il est par ailleurs prévu que les modalités de mise en œuvre de l'accord peuvent être définies par voie d'accords ou d'arrangements particuliers entre la France et la Serbie.

Les domaines de la coopération, évoqués à l'**article 3**, sont variés et peuvent concerner :

- la politique de défense et de sécurité,
- l'organisation et le fonctionnement des armées,
- la recherche et le développement dans le domaine de l'armement et de l'équipement militaire,
- les opérations de maintien de la paix, humanitaires et autres,
- les scolarités militaire et scientifique,
- la défense civile
- la topographie et la cartographie militaire,
- le droit militaire,
- la médecine militaire,
- « *toutes autres formes de coopération* » dont la France et la Serbie pourront convenir.

Comme votre rapporteure l'a précédemment évoqué, des coopérations existent déjà dans certains de ces domaines, notamment dans celui de l'organisation et du fonctionnement des forces armées.

b. Formes de la coopération

La coopération peut prendre différentes formes, précisées à l'**article 4**, en particulier la forme d'échanges, de visites, de stages, d'envoi d'officiers, d'actions diverses de formation, de participation d'observateurs à des exercices militaires et à des manœuvres ou encore de coopérations entre institutions et unités militaires scientifiques et techniques des deux Etats.

L'**article 7** précise que les membres du personnel de l'Etat d'origine conserveront leur statut militaire ou civil pendant leur séjour sur le territoire de l'Etat d'accueil.

En outre, l'**article 10** indique que la France et la Serbie peuvent convenir de la mise en place temporaire de coopérants militaires techniques auprès des autorités compétentes de l'un ou l'autre Etat.

L'**article 11** prévoit que les conditions, les modalités et la durée de cette mise en place seront définies d'un commun accord. Il y a ainsi eu, jusqu'à l'été 2012, deux coopérants militaires techniques français en Serbie.

c. Instances de suivi et de dialogue

L'accord prévoit, à l'**article 5**, l'institution d'une commission militaire mixte franco-serbe chargée de définir les orientations générales de la coopération bilatérale en matière de défense et d'en coordonner la mise en œuvre. Co-présidée par un officier du ministère de la défense de chacune des Parties, cette commission se réunit alternativement en France et en Serbie. Elle dresse le bilan de la coopération réalisée et détermine le plan de coopération pour les années suivantes.

d. Répartition des charges financières

L'**article 8** précise les règles de financement des activités de coopération, dans la limite et le cadre des disponibilités budgétaires de chaque Etat.

Par ailleurs, s'agissant des coopérants militaires techniques, les **articles 12** à **14** précisent que l'ensemble des frais afférents à leur mise en place temporaire est pris en charge par l'Etat d'origine, l'Etat d'accueil mettant pour sa part à leur disposition les moyens nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. L'accord ne modifie en rien la situation actuelle sur ce plan.

Il convient de noter que ces règles de financement sont basées sur un schéma traditionnel de répartition des frais entre l'Etat d'origine et l'Etat d'accueil et sont présentes dans les autres accords de ce type.

À titre indicatif, l'effort financier consenti par le ministère des affaires étrangères (DCSD) pour la coopération de défense avec la Serbie s'est élevé, en 2011, à un montant de 499 000 euros. Cette somme comprenait la solde annuelle

de deux coopérants militaires, trois missions de renfort temporaire ainsi que sept stages en France au profit de cadres et officiers de l'armée serbe. En 2012, le budget programmé par la DCSD en faveur de la Serbie pour la coopération de défense a été ramené à 231 000 euros, notamment en raison du départ des deux coopérants à l'été 2012. En 2013, ce budget sera d'environ 42 000 euros, sachant qu'une mission de renfort temporaire et deux stages sont prévus.

2. ... qui exclut la participation à des opérations de guerre ou de maintien de l'ordre et protège les informations et matériels classifiés

Aux termes de l'**article 6**, les membres du personnel présents sur le territoire de l'autre Partie au titre du présent accord ne peuvent pas « être associés à la préparation ou à l'exécution d'opérations de guerre ni à des actions de maintien ou de rétablissement de l'ordre, de sécurité publique ou relatives à l'exercice de la souveraineté nationale, ni intervenir dans ces opérations sous quelque forme que ce soit ». La présence d'une telle clause est logique et tout à fait habituelle étant donné qu'il ne s'agit pas d'un accord de défense proprement dit. Toutefois, si cet article exclut la participation des personnels français présents sur le sol serbe à des hostilités ou à des opérations de maintien de l'ordre, il n'empêche pas la participation à des missions de sauvetage – résultant, par exemple, d'une catastrophe industrielle ou naturelle – après accord préalable des autorités françaises.

En outre, dans la perspective d'échanges d'informations et de matériels classifiés entre la France et la Serbie, l'**article 9** engage ces deux pays à conclure un accord encadrant de tels échanges et fixe, en attendant l'entrée en vigueur d'un tel accord, les règles qui seront applicables en la matière. L'article 9 prévoit ainsi que chaque Partie protégera les informations et matériels classifiés, auxquels elle a accès dans le cadre du présent accord, en conformité avec sa législation nationale.

B. UN STATUT DES FORCES COMPLET ET PROTECTEUR

Les articles 15 à 25 (titre III) concernent le statut des membres du personnel et des personnes à charge.

1. En attendant l'application de la convention dite « SOFA PPP »...

L'**article 15** dispose que le statut des personnels qui participera aux actions de coopération militaire entre la France et la Serbie sera « régi par les dispositions de la Convention entre les Etats Parties au Traité de l'Atlantique Nord et les autres Etats participant au Partenariat pour la Paix sur le statut de leurs forces, signée à Bruxelles le 19 juin 1995, à la date à laquelle la Partie serbe devient Partie à ladite Convention ».

Cette convention (dite « SOFA ⁽¹⁾ PPP ») a pour objet d'étendre aux pays participant au partenariat pour la paix le statut des forces des membres de l'OTAN établi par la Convention entre les Parties au Traité de l'Atlantique-Nord sur le statut de leurs forces, signée à Londres le 19 juin 1951 ⁽²⁾. Cette convention – dite « SOFA OTAN » – détermine notamment le statut des forces armées des signataires lorsque celles-ci se trouvent en service sur le territoire métropolitain d'une autre Partie.

Or, à ce jour, la Serbie n'a pas adhéré à la convention SOFA PPP. L'article 15 prévoit donc un régime transitoire qui s'inspire, bien entendu, des règles « otaniennes » et qui trouvera à s'appliquer tant que la Serbie ne sera pas devenue partie à la convention SOFA PPP. Cette période transitoire pourrait toutefois ne pas être très longue puisque le Quai d'Orsay a indiqué à votre rapporteure que la Serbie s'apprêterait à signer prochainement la convention du 19 juin 1951.

2. ... l'accord prévoit un régime transitoire équivalent

Les **articles 16 à 19** traitent des modalités d'entrée et de sortie du territoire, du port de l'uniforme et des armes et de l'identification des véhicules.

L'**article 20** prévoit que sur le plan disciplinaire, les membres du personnel militaire et civil présents sur le territoire de l'autre partie dans le cadre de l'accord sont soumis à leurs autorités d'origine.

L'**article 21** organise les soins médicaux et leur financement.

L'**article 22** traite des démarches à accomplir en cas de décès d'un membre du personnel militaire ou civil.

L'**article 23** organise l'entrée et la sortie du territoire des équipements, du matériel et autres marchandises nécessaires à l'exécution des activités communes. Il prévoit notamment des exonérations de droits et taxes pour l'importation de matériel et équipements destinés à l'usage exclusif des forces pouvant être présentes sur le territoire de l'autre Partie, ainsi que pour l'importation en franchise de droits et taxes des effets et biens personnels des membres du personnel de l'Etat d'origine. L'étude d'impact précise que cette disposition est conforme au droit communautaire.

L'**article 24** détermine la compétence de chacune des Parties en cas d'infractions commises par un membre du personnel ou par une personne à sa charge. Par dérogation au principe de la compétence de l'Etat d'accueil, l'Etat d'envoi a une priorité de juridiction dans quatre cas :

(1) *Status of Forces Agreement.*

(2) *Les grandes lignes de la Convention « SOFA PPP » sont décrites dans l'annexe 2 du présent rapport.*

- en cas d'infraction résultant de tout acte ou négligence accompli à l'occasion du service ;
- en cas d'infraction portant uniquement atteinte à la sécurité de l'Etat d'origine ;
- en cas d'infraction portant uniquement atteinte à la personne ou aux biens d'un autre membre du personnel de l'Etat d'origine ;
- en cas d'infraction portant uniquement atteinte aux biens de l'Etat d'origine.

Cet article contient également des garanties relatives au droit à un procès équitable au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Il convient de relever d'une façon plus générale qu'en cas d'arrestation et de jugement par les autorités serbes, les coopérants français bénéficieront des garanties inscrites dans la Convention européenne des droits de l'Homme, la Serbie étant partie à celle-ci.

Quant aux dommages causés aux biens ou au personnel de l'Etat d'accueil, l'**article 25** dispose que, sauf en cas de faute lourde ou intentionnelle, chaque Etat renonce à tout recours contre l'autre ou un membre de son personnel. L'article pose ensuite les règles relatives au versement des indemnités pour les dommages causés à un tiers. Il est ainsi prévu que les Etats prennent conjointement en charge les indemnités versées selon la répartition suivante :

- si le dommage est imputable à une seule Partie, celle-ci assume seule le règlement du montant des indemnités,
- dans le cas contraire, le montant des indemnités est réparti à parts égales entre les deux Parties.

L'imputabilité du dommage et le montant de l'indemnisation sont déterminés d'un commun accord entre la France et la Serbie.

CONCLUSION

L'accord de coopération dans le domaine de la défense signé le 7 avril 2011, tout en restant classique, offre un cadre juridique large mais protecteur pour le développement de notre coopération avec la Serbie.

En l'approuvant – ce que la Serbie a déjà fait le 13 décembre 2011 –, la France montrera sa volonté de poursuivre et de développer sa coopération militaire avec un pays clef de la région des Balkans.

De surcroît, cela témoignera de l'intérêt porté par notre pays au processus de stabilisation et de démocratisation de la Serbie dans lequel cet accord souhaite s'inscrire. A ce titre, l'ouverture des négociations d'adhésion à l'Union européenne devrait débiter l'été prochain et l'approbation de l'accord viendrait ainsi rappeler à la Serbie notre soutien constant à son rapprochement avec l'Union européenne.

C'est donc au bénéfice de ces observations que votre rapporteure vous invite à adopter le projet de loi qui nous est soumis.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine, sur le rapport de Mme Marie-Louise Fort, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à la coopération dans le domaine de la défense et au statut de leurs forces (n° 428), au cours de sa séance du mercredi 3 avril, à 9 heures 30.

Après l'exposé de la rapporteure, un débat a lieu.

M. le président Paul Giacobbi. Comme vous le savez, nos relations avec la Serbie sont très anciennes et vous avez eu raison de souligner le caractère classique certes mais surtout symbolique de l'accord dans le contexte présent, que l'on peut qualifier d'historique. La relation bilatérale a été marquée par des très haut, un amour fou, et des très bas, notamment en contexte de guerre, et par des incidents, dont le moindre n'était pas l'assassinat à Marseille du roi Alexandre I^{er}.

M. Jean-Pierre Dufau. En qualité notamment d'ancien président du groupe d'amitié avec la Serbie, je me réjouis évidemment de cet accord. Je veux rappeler à quel point la Serbie est un allié de la France et que la référence à l'amitié franco-serbe a été présente dans tous les moments difficiles de notre histoire. C'est un petit pas mais tout de même un pas de plus pour renforcer nos liens sur le chemin qui mènera la Serbie dans l'Union européenne après que ce pays aura tant souffert. Il jouera alors je n'en doute pas un rôle important et l'axe franco-serbe ne sera pas inutile dans l'Europe de demain.

M. Jacques Myard. Nous venons de rappeler à juste titre l'histoire très ancienne qui nous lie avec la Serbie. Je souhaite toutefois faire part de mon inquiétude quant à l'application de l'article 24 de l'accord eu égard à un passé proche. Cet article relatif aux infractions personnelles peut être une source d'ennuis non négligeable. En effet, l'article 24, paragraphe 2, réserve la compétence juridictionnelle de l'Etat d'origine en cas d'infraction résultant de tout acte ou négligence d'un membre du personnel accompli dans l'exercice de ses fonctions officielles ainsi que dans les cas suivants : lorsque l'infraction porte uniquement atteinte à la sécurité de l'Etat d'origine, par exemple un officier français qui dévoilerait des secrets d'Etat en Serbie, lorsque l'infraction porte uniquement atteinte à la personne ou aux biens d'un autre membre du personnel de l'Etat d'origine ; et lorsque l'infraction porte uniquement atteinte aux biens de l'Etat d'origine. Cela signifie que dans tous les autres cas de figure la compétence relève de l'Etat d'origine. Si un officier français qui a exercé des frappes sur la Serbie lors du dernier conflit n'est pas couvert, il pourrait donc être poursuivi par les autorités judiciaires serbes. L'inverse est également vrai, par exemple pour un officier serbe qui viendrait en stage en France. Cette clause est extrêmement

« permissive » pour l'Etat d'accueil. Dans les accords de ce type, normalement, c'est toujours l'Etat d'origine qui a le privilège d'immunité. Il faudra être extrêmement vigilant dans le choix des hommes qui se rendront en Serbie et de ceux qui seront reçus en France.

Mme Marie-Louise Fort, rapporteure. Je précise que le même article 24 contient également des garanties relatives au droit à un procès équitable au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Le droit international devra être respecté.

M. Jacques Myard. Je rappelle que les frappes sur la Serbie posent un problème au regard du droit international général, n'ayant jamais été autorisées par le conseil de sécurité des Nations-Unies.

M. Paul Giaccobi. Nous avons bien compris qu'il ne s'agit pas dans les propos de M. Myard d'émettre une réserve à la ratification de l'accord mais de souligner le fait qu'en pratique il faudra faire attention à sa mise en œuvre. Au surplus, on part du principe qu'un pays est de bonne foi et qu'il est opportun de conclure une alliance lorsqu'on signe ce type d'accords et des contacts sont pris pour s'assurer de la bonne foi. Après, la justice est évidemment indépendante.

Mme Marie-Louise Fort, rapporteure. Je rappelle encore que la Serbie va envoyer dix militaires à nos côtés au Mali.

Suivant les conclusions de la rapporteure, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 428).

ANNEXE 1

Organisation des forces armées serbes (2013)

Les forces serbes sont organisées autour de deux composantes, Sous le commandement d'un état-major général réorganisé selon les standards de l'OTAN :

- les forces terrestres (KoV);
- les forces aériennes et de défense antiaériennes (VLPVO).

Les unités sont équitablement réparties sur le territoire ; on peut néanmoins définir deux pôles majeurs, centrés sur Belgrade et Novi Sad (capitale de la province autonome de Voïvodine) et la grande ville du sud, Nis.

L'armée serbe compte aujourd'hui environ 25 000 hommes (pour une cible de 27 000) : 6 600 officiers, 7 700 sous-officiers et 10 500 militaires du rang (chiffres au 1^{er} novembre 2010). Les objectifs sont globalement atteints sauf pour la dernière catégorie, qui a fait l'objet des dernières campagnes de recrutement.

➤ Forces terrestres

L'Armée de terre, avec environ 22 000 hommes et plus de 400 000 réservistes, comprend quatre brigades interarmes dont une est stationnée à Vranje, à proximité de la ligne administrative (ABL) avec le Kosovo. Deux brigades spécialisées sont aussi placées sous son commandement (artillerie mixte forces spéciales), de même que la flottille fluviale de Novi Sad, qui assure des patrouilles de surveillance sur le Danube.

L'armée de terre est équipée de T-55, M-60, T-72 (chars), D-30 (canons) et BRDM-2, BTR-50 et M-80 A (VCI). De nouveaux systèmes de défense conçus par la Serbie comme le missile longue portée ALAS, les missiles anti-char Bumbar et 9M119 Svir ou le UAV Gavran entrent progressivement en service. En 2008, l'Armée de Terre s'est équipée de 200 nouveaux véhicules blindés à roues.

➤ Forces aériennes

L'armée de l'Air (état-major à Zemun, banlieue de Belgrade) est l'arme la plus récente et la plus sophistiquée des forces serbes. Elle se compose approximativement de 3000 hommes et de 170 avions basés sur les bases de Batajnica et Kraljevo-Ladevci. Elle met en œuvre l'ensemble des composantes (chasses, appui, reconnaissance, transport). Elle dispose d'un parc relativement vétuste et disparate, dont le volume paraît disproportionné. Le maintien en condition devient de plus en plus difficile, de même que l'entraînement des pilotes (moins de 30 heures de vol par an en moyenne en 2010).

L'armée de l'Air serbe possède des MiG-29, MiG-21, Soko J-22 Orao, Soko G-4 Super Galeb, Antonov An-2, Soko Gazelle, Mil Mi-17, Mil Mi-24 ainsi que d'Antonov An-26. Il est à noter que les hélicoptères (dont une cinquantaine de Gazelle) appartiennent à l'armée de l'air, cette dernière intégrant, par ailleurs, la défense antiaérienne (SA-3 NEVA et 5A-6 KUB).

ANNEXE 2

La Convention « SOFA PPP »

Cette convention traite notamment des modalités d'entrée et de sortie du territoire, du port de l'uniforme et des armes, de l'utilisation du permis de conduire et de l'identification des véhicules. Elle fixe également les conditions d'exercice de la compétence juridictionnelle des Etats, les modalités de règlement des dommages ainsi que les dispositions applicables en matières douanière et fiscale.

Concernant les compétences juridictionnelles, elle pose comme principe la juridiction concurrente de l'Etat d'origine et de l'Etat de séjour et indique dans quels cas chaque Etat dispose d'une juridiction exclusive (trahison, sabotage, espionnage, violation du secret d'Etat ou du secret de la défense nationale). Elle précise ensuite les priorités d'exercice du droit de juridiction qui sont rendues nécessaires par l'affirmation de droits concurrents. Il y a priorité pour l'Etat d'envoi chaque fois que l'infraction concerne les biens de l'Etat d'origine, un membre de la force ou sa famille. Il y a également priorité lorsque l'infraction a été commise en service. Dans les autres cas, c'est l'Etat de séjour qui exerce par priorité sa juridiction. Chaque Etat peut à la demande de l'autre renoncer à sa priorité.

Concernant le règlement des dommages, la Convention distingue quatre types de dommages.

1) D'une part, les dommages causés aux biens d'un Etat affectés aux actions relevant de l'activité de l'Alliance atlantique, par les forces d'un autre Etat agissant dans les mêmes conditions. Dans ce cas chaque Etat renonce à demander un dédommagement.

2) Lorsque les dommages sont causés par les forces d'un Etat aux autres biens de l'Etat de séjour, les réparations se font à l'amiable et au besoin en désignant un arbitre dont l'avis est définitif. Une franchise est prévue dans ce cas.

3) Les dommages causés aux tiers sont instruits et réglés par les autorités de l'Etat de séjour selon ses normes. Le paiement des indemnités est ensuite réparti entre les Etats cause du dommage. Lorsqu'un seul Etat est en cause, l'Etat de séjour supporte 25% du montant de l'indemnité.

4) Les demandes d'indemnité contre un membre des forces agissant en dehors du service sont instruites par les autorités de l'Etat de séjour qui saisit ensuite l'Etat d'origine.

ANNEXE

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 de Serbie relatif à la coopération dans le domaine de la défense et au statut de leurs forces, signé à Paris le 7 avril 2011, et dont le texte est annexé à la présente loi.

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 428).