



N° 1128

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 juin 2013.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
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 M. PHILIPPE MEUNIER
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **428** et **898**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UNE COOPÉRATION BILATÉRALE ENCORE MODESTE AVEC UN ÉTAT CLÉ POUR LA STABILITÉ DES BALKANS	7
A. LA SERBIE : UN ACTEUR RÉGIONAL MAJEUR, BIEN AVANCÉ SUR LA VOIE DE SON INTÉGRATION EN EUROPE	7
1. Un acteur central dans une région d'intérêt stratégique pour les Européens	7
a. La Serbie, première puissance militaire des Balkans	7
b. Les Balkans, une région d'intérêt stratégique pour les Européens	8
2. Un partenaire résolument engagé sur la voie de sa « réinsertion » sur la scène internationale	9
a. Des relations de voisinage améliorées	9
b. La réinsertion de la Serbie dans la communauté internationale, y compris en matière de défense	10
c. Un processus d'intégration à l'Union européenne bien avancé	11
B. UNE COOPÉRATION BILATÉRALE DONT LES RÉSULTATS SONT ENCORE MODESTES	13
1. La France et la Serbie entretiennent des relations de coopération dans le domaine de la défense depuis 2004	13
2. Des résultats encore modestes, faute notamment d'un cadre juridique adapté à un partenariat de long terme	14
II. UN TRAITÉ CLASSIQUE DE COOPÉRATION EN MATIÈRE DE DÉFENSE, QUI DOIT CONTRIBUER À LA CONSTRUCTION D'UN PARTENARIAT DURABLE ET APPROFONDI	15
A. DES EFFORTS RÉCENTS DE CONSTRUCTION D'UN VÉRITABLE PARTENARIAT FRANCO-SERBE	15
1. L'accord de partenariat stratégique et de coopération du 8 avril 2011	15
2. Des perspectives d'approfondissement de la relation bilatérale de défense et d'armement	15

B. UN ACCORD DE COOPÉRATION COMPLET, FONDANT UN DISPOSITIF CLASSIQUE DE PARTENARIAT DE DÉFENSE	17
1. Objet et domaines de la coopération.....	17
2. Formes de la coopération.....	18
3. Suivi de la coopération.....	18
4. Répartition des charges financières.....	18
5. Exclusion de la participation des personnels relevant d'un État à des opérations de guerre ou de maintien de l'ordre.....	19
6. Protection des informations et matériels classifiés.....	19
7. Statut des forces.....	19
TRAVAUX DE LA COMMISSION	23
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	25

INTRODUCTION

La France et la Serbie entretiennent des relations étroites dans le domaine de la défense depuis 2004, partenariat qui s'est approfondi à mesure que la Serbie s'engage sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne.

Il est d'ailleurs à noter que la Serbie a d'ores et déjà marqué son intérêt pour l'action de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense, ce qui l'a même conduite à participer à des missions européennes dans la Corne de l'Afrique – ATALANTA et EUTM Somalia –, en lien étroit avec les forces françaises. Cet engagement témoigne de l'intérêt de Belgrade pour la PSDC et de l'importance de nos relations bilatérales dans cette optique.

Le présent accord institue un cadre classique pour la coopération bilatérale en matière de défense. Il offre un instrument durable pour le développement des actions de coopération menées depuis près de dix ans. Il s'inscrit aussi dans la mise en œuvre d'un accord de partenariat stratégique plus large entre nos deux pays.

La conclusion de cet accord, moins de quinze ans après la crise kosovare, vient ainsi renouer le fil d'une histoire militaire partagée entre nos deux Nations.

I. UNE COOPÉRATION BILATÉRALE ENCORE MODESTE AVEC UN ÉTAT CLÉ POUR LA STABILITÉ DES BALKANS

A. LA SERBIE : UN ACTEUR RÉGIONAL MAJEUR, BIEN AVANCÉ SUR LA VOIE DE SON INTÉGRATION EN EUROPE

La conclusion de l'accord dont il nous est proposé d'autoriser la ratification constitue une étape dans le processus de « réinsertion » de la Serbie sur la scène internationale engagé dès le début des années 2000 – au lendemain de l'opération *Allied Force* –, tout au long duquel la France a apporté son appui à la République fédérale de Yougoslavie, désormais République de Serbie.

L'enjeu qui s'attache à l'approfondissement de nos relations avec la Serbie tient non seulement à la stabilisation de la situation sécuritaire dans les Balkans, dont la Serbie est la première puissance militaire, mais aussi à la crédibilité de l'action de l'Union européenne dans la région, dont les crises ont contribué à motiver la construction de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – tout en mettant en évidence certaines de ses limites.

1. Un acteur central dans une région d'intérêt stratégique pour les Européens

a. La Serbie, première puissance militaire des Balkans

Avec des forces armées dont l'effectif atteint 25 000 hommes environ, auxquels s'ajoutent 400 000 réservistes (*cf.* l'encadré ci-après), la Serbie est la première puissance militaire des Balkans. Le format des autres armées de la région est sensiblement inférieur : l'effectif des forces croates s'établit à 10 000 hommes, et les forces albanaises n'en comptent que 5 600 tout en ne possédant ni les matériels ni les moyens financiers qui leur permettraient de rivaliser avec les forces serbes.

En outre, la Serbie possède une industrie de défense et des savoir-faire qui lui permettent de maintenir ses forces armées à un niveau crédible. Il est toutefois à noter que les difficultés financières et des lacunes dans le secteur des hautes technologies limitent sa capacité à mener à leur terme des programmes de modernisation ambitieux, par exemple en matière de fusils, de véhicules blindés multitâches et de drones légers.

Il est à noter que si elle n'a jamais manifesté d'intention d'adhérer à l'Alliance atlantique – à la différence de ses voisins croate et albanais, qui y ont adhéré en 2009 –, la Serbie a aligné l'organisation de ses forces sur les standards de l'OTAN.

Les forces armées serbes

L'effectif total des forces armées serbes atteint environ 25 000 hommes – dont 6 600 officiers, 7 700 sous-officiers et 10 500 militaires du rang – pour une cible de 27 000 personnels. L'écart entre les objectifs et les réalisations porte principalement sur les militaires du rang, ce qui a conduit la Serbie à mener récemment des campagnes de recrutement.

Les forces serbes sont structurées en deux composantes :

- Une armée de terre forte de près de 22 000 hommes, qui possède quatre brigades à dominante infanterie et plusieurs brigades spécialisées et d'appui (artillerie mixte et forces spéciales). Selon les estimations fournies au rapporteur par le ministère de la Défense, cette armée est équipée de matériels hétéroclites, pour certains en cours de modernisation : des chars T-55, M-60 et T-72 ; des canons D-30 ; des véhicules blindés d'infanterie BRDM-2, BTR-50 et M-80 A. La Serbie a conçu ces dernières années de nouveaux systèmes de défense qui entrent progressivement en service, comme le missile longue portée ALAS, les missiles anti-char Bumbar et 9M119 Svir ou le drone Gavran.

- Une armée de l'air, qui compte 3 500 hommes professionnalisés depuis 2011. Selon les informations présentées au rapporteur, elle s'appuie sur une flotte réduite d'aéronefs, dont les principaux équipements sont les suivants :

- en matière de chasseurs : 4 MIG 29, une quinzaine de J-22 et une dizaine de Super Galeb ;

- deux Antonov 26 pour le transport ;

- quelques hélicoptères Mi-8 et une trentaine de Gazelle.

L'entraînement des pilotes pâtirait toutefois d'un manque de ressources financières, qui fait peser de fortes contraintes sur le maintien en condition opérationnelle de la force – avec moins de 30 heures de vol par an et par pilote en moyenne en 2010.

b. Les Balkans, une région d'intérêt stratégique pour les Européens

Avec son poids démographique, la crédibilité de son outil de défense et son rayonnement sur plusieurs pays frontaliers – comme la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Monténégro ou le Kosovo – la Serbie joue un rôle central dans les Balkans. L'évolution régionale des vingt dernières années montre d'ailleurs que la position serbe est, de fait, un facteur déterminant pour la stabilisation ou la déstabilisation de toute la région.

Or les Balkans ont une importance particulière pour l'Europe. Sans revenir ici sur la place des crises balkaniques dans le déroulement des grands conflits européens du XX^e siècle, votre rapporteur souligne que depuis 1991 et la dislocation de la Yougoslavie, les crises dans les Balkans ont largement contribué à structurer la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne. En effet, c'est pour une large part le constat d'une certaine impuissance européenne à gérer la crise yougoslave à partir de 1991 qui a pu déterminer les Européens à doter l'Union d'outils nouveaux pour mener des actions diplomatiques et militaires communes, et c'est en ex-Yougoslavie que plusieurs de ces outils ont été expérimentés. La première opération menée au titre

de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) – aujourd’hui appelée politique de sécurité et de défense commune (PSDC) – a été menée sur ce théâtre, et la plus importante mission civile de la PSDC (EULEX Kosovo) y est engagée depuis 2008. La crédibilité de la construction européenne dans le domaine de la sécurité se joue donc en partie dans les Balkans.

Plus encore, les États de la région se sont vus reconnaître leur vocation à adhérer à l’Union européenne – la Slovénie en est membre depuis 2004 et la Croatie le sera dès le 1^{er} juillet 2013 – et certains, comme l’Albanie, la Croatie et la Slovénie, ont intégré l’OTAN.

Les États des Balkans sont donc des partenaires incontournables pour les Européens dans en matière de sécurité. Il est donc essentiel d’achever le travail de stabilisation entamé depuis plus de vingt ans et de faire évoluer nos relations avec ces pays vers un véritable partenariat. La France a d’ailleurs conclu des accords de coopération dans le secteur de la défense avec d’autres États des Balkans : un traité a été conclu avec la Roumanie en 1998 et modifié en 2008, un autre a été signé avec la Slovénie en 2002 et modifié en 2008, et un troisième est en cours de finalisation avec la Croatie. Selon les précisions fournies au rapporteur par le ministère de la Défense, si le fonctionnement de la coopération franco-serbe prévue par l’accord est jugé satisfaisant, cet accord pourrait devenir le socle d’une coopération plus régionale, ouverte à d’autres pays des Balkans.

Le colonel Jérôme Lockhart, chef du bureau de la coopération bilatérale Nord de l’État-major des armées (EMA) a d’ailleurs indiqué à votre rapporteur qu’un travail d’actualisation de la stratégie française concernant les Balkans avait été entamé, mené conjointement par le ministère de la Défense et le ministère des affaires étrangères. Il ressort des premières analyses que la France aurait tout intérêt à inscrire ses actions bilatérales de coopération militaire dans le cadre d’une « vision régionale » plus large, pour laquelle nos trois principaux points d’appui seraient la Serbie, la Croatie et l’Albanie.

2. Un partenaire résolument engagé sur la voie de sa « réinsertion » sur la scène internationale

Après la crise kosovare de 1999 et l’opération *Allied Force* de l’OTAN, la Serbie s’est engagée dans un processus intérieur de transition démocratique et dans une démarche extérieure de normalisation de ses rapports avec ses voisins, avec le reste de la communauté internationale et, de façon plus approfondie, avec les Européens.

a. Des relations de voisinage améliorées

La Serbie a normalisé ses relations avec les autres États des Balkans. Elle a ainsi rejoint les principales instances de coopération régionale :

– l’organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), dont elle est membre depuis 2000 et assurera la présidence en 2015 ;

– le Processus de coopération de l’Europe du sud-est (SEECP), institué en 1996 ;

– le Conseil régional de coopération, issu du renforcement en 2008 du Pacte de stabilité pour l’Europe du sud-est lancé en 1999 pour coordonner l’action des différentes autorités impliquées dans la gestion des programmes internationaux concernant les Balkans - Union européenne, OTAN, OSCE, Fonds monétaire international, Banque mondiale, pays donateurs et organisations non-gouvernementales ;

– l’Accord de libre-échange d’Europe centrale et orientale (CEFTA) depuis 2006 ;

– l’Organisation de coopération économique de la Mer noire.

La Serbie a également intensifié ses relations bilatérales avec les États issus l’éclatement de la Yougoslavie, y compris le Monténégro après son indépendance en 2006. Bien sûr, la question du statut du Kosovo reste épineuse : à ce jour, la Serbie ne reconnaît pas l’indépendance du pays, et le sort des quatre communes serbes du nord du Kosovo reste problématique. Néanmoins, le désaccord de fond entre Belgrade et Tirana sur l’indépendance du Kosovo n’empêche pas la Serbie et l’Albanie d’entretenir des relations bilatérales, et la Serbie a accepté de participer, sous les auspices de l’Union européenne, à un dialogue technique avec les autorités de Pristina qui a récemment débouché sur des rencontres politiques du plus haut niveau. Un accord a d’ailleurs été conclu entre les autorités serbes et kosovares le 19 avril dernier,

b. La réinsertion de la Serbie dans la communauté internationale, y compris en matière de défense

La Serbie contribue de façon significative aux opérations menées sous la bannière de l’Organisation des Nations unies. Elle participe à ce titre à :

– la Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP), avec 46 militaires et 2 policiers ;

– la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL), avec 52 militaires ;

– la Mission des Nations unies au Libéria (MINUL), avec 4 militaires et 6 policiers ;

– l’Opération des Nations unies en Côte d’Ivoire (ONUCI), avec 3 militaires ;

– l’Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) au Proche-Orient, avec un militaire.

La Serbie a également conclu un accord avec l'ONU, dit *stand-by arrangement*, aux termes duquel elle est en mesure de fournir à l'Organisation une équipe médicale, une équipe chirurgicale, dix observateurs et quinze officiers d'état-major, soit au total 37 militaires.

Par ailleurs, si elle n'est pas candidate à l'adhésion à l'Alliance atlantique, la Serbie n'en a pas moins rejoint le Partenariat pour la paix (PPP) de l'OTAN lors du sommet de Riga en 2006.

En matière de coopérations bilatérales dans le domaine de la défense, la Serbie a conclu une trentaine d'accords, avec plusieurs pays membres de l'OTAN (l'Allemagne, la Bulgarie, la Croatie, l'Espagne, le Royaume-Uni, la Hongrie, la Grèce, l'Italie, la Norvège, le Portugal, la Slovénie, la Slovaquie et la Roumanie) ainsi qu'avec les anciens partenaires de la Yougoslavie au sein du mouvement des non-alignés (le Nigéria, l'Indonésie, l'Algérie, l'Angola, la Namibie, le Koweït). La Serbie n'a pas conclu de traité avec les États-Unis, mais elle conduit avec eux un nombre important de coopérations – qui représentent à peu près 160 activités par an –, parmi lesquels un partenariat avec la garde nationale de l'Ohio ; les Américains sont ainsi les premiers partenaires de la Serbie en matière de coopération de défense. Elle a également conclu en 2011 un partenariat stratégique avec la Russie.

c. Un processus d'intégration à l'Union européenne bien avancé

Dès le début de la transition démocratique, la Serbie s'est engagée sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne, et participe d'ores et déjà à des missions menées au titre de la PSDC.

- *La candidature de la Serbie à l'adhésion à l'Union*

Sa vocation à intégrer l'Union a été reconnue par plusieurs États, parmi lesquels la France, dès l'année 2000, et une première étape a été franchie avec la conclusion en 2008 d'un accord de stabilisation et d'association (ASA) entre la Serbie et l'Union européenne. Cet accord comportait des clauses commerciales relevant de la compétence exclusive de la Commission européenne et, en conséquence, entrées en vigueur sans délai ; l'application de ses autres clauses était subordonnée à la ratification du texte par les États membres, ratification opérée en décembre 2011 pour ce qui concerne la France.

La Serbie a ensuite sollicité le statut de candidat à l'adhésion à l'Union en décembre 2009. Le Conseil « affaires étrangères », sur l'avis motivé de la Commission, a défini en décembre 2011 les conditions à remplir par la Serbie pour obtenir ce statut et ouvrir des négociations, qui comportent notamment deux exigences :

– des réformes internes, principalement en matière d'État de droit et d'environnement des affaires ;

– des progrès vers l'amélioration visible et durable des relations serbo-kosovares, dans le cadre du dialogue technique susmentionné mené depuis mars 2011 sous l'égide de l'Union.

Le statut d'État candidat a été accordé à la Serbie le 1^{er} mars 2012, mais l'ouverture de négociations d'adhésion reste conditionnée à des progrès dans les deux domaines précités. Les observateurs jugent convenable la progression du dialogue avec le Kosovo, et des progrès substantiels ont été accomplis en matière d'État de droit. On notera d'ailleurs qu'afin de satisfaire à la condition de pleine coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), la Serbie a procédé en 2011 à l'arrestation et au transfert à La Haye des deux derniers Serbes recherchés : MM. Ratko Mladić et Goran Hadžić. La Serbie espère obtenir une décision de principe sur l'ouverture des négociations d'adhésion lors du Conseil européen en juin 2013.

Les ressortissants serbes bénéficient déjà, depuis décembre 2009, d'un régime libéralisé de visas pour les séjours de courte durée au sein de l'espace Schengen.

- *L'association de la Serbie à la politique de sécurité et de défense commune*

Votre rapporteur souligne qu'afin de marquer son attachement à la PSDC, la Serbie contribue d'ores et déjà aux opérations extérieures menées par l'Union européenne, dans un cadre fixé par arrangement technique conclu avec l'Union.

À ce titre, elle a participé à l'opération de lutte contre la piraterie maritime au large de la Somalie EUNAVFOR ATALANTA. Selon les informations fournies à votre rapporteur, la participation de la Serbie aux opérations suivantes serait également à l'étude :

– l'opération EUTM Somalia, dans le cadre de laquelle la Serbie fournit un médecin-chef d'unité et, depuis mai 2013 une équipe médicale ;

– l'opération EUTM Mali, auprès de laquelle la Serbie enverra treize instructeurs militaires.

Il est d'ailleurs à noter que la contribution serbe à l'opération ATALANTA a été mise en œuvre dans un premier temps dans un cadre bilatéral franco-serbe, avec l'embarquement d'un officier serbe sur le bâtiment français assurant le rôle d'état-major opérationnel d'avril à août 2012. L'essentiel de la coopération franco-serbe, encore en devenir, se base sur cet aspect opérationnel. L'accord dont il est proposé d'autoriser la ratification favorisera le développement de la relation de défense.

En ce sens, la Serbie considère la France comme un partenaire de choix dans le soutien à sa candidature d'adhésion à l'Union européenne, clairement exprimé par le ministre français des affaires étrangères en décembre 2011. La partie serbe verrait en effet dans la partie française un interlocuteur plus réceptif à

ses positions que ne le sont, par exemple, l'Allemagne et l'Italie, lesquelles entretiennent des liens plus étroits avec la Croatie qu'avec la Serbie.

B. UNE COOPÉRATION BILATÉRALE DONT LES RÉSULTATS SONT ENCORE MODESTES

1. La France et la Serbie entretiennent des relations de coopération dans le domaine de la défense depuis 2004

Une coopération technique franco-serbe dans le domaine de la défense a été lancée dès 2004, avec la signature d'un premier plan de coopération. Sept commissions mixtes de suivi de cet accord depuis lors. Cette coopération a porté principalement sur le dialogue politico-militaire et la modernisation du ministère serbe de la défense et de ses forces armées.

Dans ce cadre, à partir de 2006, la France a envoyé des officiers coopérants en Serbie et reçu des officiers serbes pour des visites d'étude de courte durée. La coopération a porté notamment sur :

- le domaine des ressources humaines, de 2006 à 2008 ;
- la doctrine et l'entraînement, de 2008 à 2012 ;
- la formation tactique aux moyens de la simulation du système Janus, de 2010 à 2012.

De plus, des experts français ont mené plusieurs missions en Serbie en vue de faciliter l'appropriation par les forces serbes des équipements de radiocommunications achetés auprès de la société Thales, et des échanges réguliers sont organisés pour contribuer au maintien en condition opérationnelle des hélicoptères Gazelle produits par la Serbie sous licence.

En outre, 25 militaires serbes ont été formés en mars 2012 sur la base de Lorient en vue de leur participation à l'opération ATALANTA en qualité d'équipe de protection embarquée (EPE) à partir de la fin de l'année 2013 ou du début de l'année 2014. En matière de formation, il est aussi à noter que la Serbie – qui dispose de moyens propres de formation, notamment à l'Académie militaire de Belgrade – bénéficie d'une place à l'École de guerre depuis 2003. Cependant, selon le colonel Jérôme Lockhart, on observe – et l'on peut le regretter – que les officiers serbes bénéficiant d'une formation à l'étranger ne sont pas ceux qui sont appelés le plus rapidement aux plus hautes fonctions au sein des armées serbes.

Enfin, l'État-major des armées a participé en novembre 2011 à une réunion d'état-major à Belgrade, et une autre réunion conjointe se tiendra le 10 juin 2013 à Paris, en présence du Secrétaire d'État serbe à la défense.

Les moyens consacrés par la partie française à cette coopération bilatérale sont conséquents : pour la période 2004-2010, la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) y a investi 1,29 million d'euros.

2. Des résultats encore modestes, faute notamment d'un cadre juridique adapté à un partenariat de long terme

Il ressort des informations fournies à votre rapporteur que les résultats de notre coopération bilatérale sont certes suffisants pour placer la France parmi les premiers partenaires européens de la Serbie, mais qu'ils restent en deçà des espérances, la partie française ayant le sentiment de n'avoir pas trouvé auprès de ses interlocuteurs une participation toujours aussi poussée que l'on aurait pu le souhaiter. La profonde réorganisation des structures de défense serbes au cours des années 2000, et les difficultés budgétaires auxquelles sont confrontées les armées serbes aujourd'hui, ont manifestement contribué à limiter l'implication de la Serbie dans cette coopération.

Signe de l'essoufflement du processus de coopération lancée en 2004, les deux officiers français coopérants ont vu leur mission se terminer en 2012, la partie serbe estimant que les experts français avaient permis à ses forces armées de progresser suffisamment en matière de doctrine et de simulation.

Or, pour que la relation franco-serbe se transforme en un véritable partenariat, elle doit pouvoir s'inscrire dans la durée, et non se manifester seulement par occasions, au gré des opérations auxquelles la Serbie accepte de participer. À cet égard, il faut noter que la coopération engagée en 2004 n'avait pas fait l'objet d'un encadrement juridique d'ensemble. Notamment, il n'existait pas de texte mettant en place un véritable statut des forces.

II. UN TRAITÉ CLASSIQUE DE COOPÉRATION EN MATIÈRE DE DÉFENSE, QUI DOIT CONTRIBUER À LA CONSTRUCTION D'UN PARTENARIAT DURABLE ET APPROFONDI

La France et la Serbie sont engagées dans une démarche visant à construire un partenariat stratégique solide, auquel doit contribuer l'accord dont il nous est proposé d'autoriser la ratification.

A. DES EFFORTS RÉCENTS DE CONSTRUCTION D'UN VÉRITABLE PARTENARIAT FRANCO-SERBE

1. L'accord de partenariat stratégique et de coopération du 8 avril 2011

Le 8 avril 2011 a été conclu entre la France et la Serbie un accord de partenariat stratégique et de coopération, qui vise à relancer et à encadrer les relations bilatérales. La conclusion de cet accord fait suite à des échanges politiques réguliers depuis la reprise de nos relations diplomatiques avec la Serbie, en 2000, marqués par plusieurs visites présidentielles et ministérielles.

Cet accord cite plusieurs domaines de coopération :

– il réaffirme le soutien de la France à l'adhésion de la Serbie à l'Union européenne ;

– il prévoit de développer la coopération et les échanges de données entre nos deux pays sur les questions économiques, énergétiques et environnementales ;

– il comporte des développements relatifs à la coopération universitaire, scientifique, linguistique et culturelle ;

– il ouvre la voie à la consolidation des relations bilatérales en matière de sécurité et dans la gestion des affaires intérieures.

2. Des perspectives d'approfondissement de la relation bilatérale de défense et d'armement

Les enjeux de l'approfondissement de notre relation bilatérale de défense avec la Serbie tiennent non seulement à sa position stratégique dans les Balkans, détaillée précédemment, mais aussi aux perspectives offertes par une relation d'armement consolidée.

En effet, si les difficultés économiques que connaît actuellement la Serbie et les contraintes budgétaires qui en découlent ne constituent pas le contexte le plus favorable aux exportations françaises d'armement vers ce pays, il n'en demeure pas moins que les industries françaises de défense sont des fournisseurs

importants de la Serbie et pourraient, à moyen terme, renforcer leur position sur ce marché.

Selon les précisions fournies à votre rapporteur par le ministère de la défense, plusieurs entreprises françaises d'armement sont d'ores et déjà présentes sur le marché serbe :

– Eurocopter obtient régulièrement des contrats pour la fourniture de documentation ou de pièces de rechange de la soixantaine d'hélicoptères Gazelle SA-341 et SA-342 encore en service dans les forces serbes, qui avaient été produits sous licence en Serbie dans les années soixante-dix et quatre-vingt ;

– Turboméca négocierait un contrat de fourniture de pièces détachées pour les turbines Astazou XIII A et XIV M équipant ces hélicoptères ;

– Thales a remporté en 2007 le plus important contrat d'équipement des forces serbes (60 millions d'euros à terme), pour la fourniture de postes radio PR4G et de commutateurs ;

– Sagem a récemment fourni 18 centrales inertielles SIGMA 30 équipant des systèmes d'artillerie serbes destinés à l'exportation ;

– Eurolinks fournit régulièrement des maillons pour les munitions de petit calibre produits par l'industrie serbe.

Les contraintes pesant sur le budget serbe de la défense limitent les perspectives de progression de nos exportations à court terme, mais à moyen terme la Serbie pourrait être conduite à acheter des équipements de haute valeur ajoutée que sa base industrielle de défense ne produit pas, pour équiper ses forces ou mettre à jour ses équipements existants. Ainsi, plusieurs entreprises françaises prospectent actuellement des marchés d'importance significative :

– Thales et Sagem pour la modernisation de 12 avions d'entraînements à réaction Super Galeb G4 ;

– MBDA pour l'acquisition de systèmes de défense sol-air ;

– Eurocopter pour le renouvellement des hélicoptères de transport.

Il est à noter que, selon les informations fournies au rapporteur par le ministre de la Défense, d'autres pays – comme la Russie ou Israël – cherchent eux aussi à développer leur relation d'armement avec la Serbie, ce qui plaide en faveur de l'approfondissement du partenariat franco-serbe dans la durée, gage de confiance mutuelle, dans le cadre du présent accord.

B. UN ACCORD DE COOPÉRATION COMPLET, FONDANT UN DISPOSITIF CLASSIQUE DE PARTENARIAT DE DÉFENSE

L'accord dont il nous est proposé d'autoriser la ratification comporte des stipulations classiques pour ce type de traités. Sa teneur présente toutefois une spécificité : son caractère global. En effet, il traite à la fois des procédures de coopération et du statut des forces, ce qui n'est pas commun s'agissant d'un État européen. Cette particularité s'explique par le fait que la Serbie n'a pas adhéré à la convention dite « SOFA PPP » (*cf. infra*), qui règle ce statut pour la plupart des États membres du partenariat pour la paix précitée.

Après un **article 1^{er}** qui comporte diverses définitions, l'architecture du présent accord est la suivante.

1. Objet et domaines de la coopération

L'**article 2** donne une définition générale de l'objet de l'accord, qui vise à introduire et à développer une coopération de défense et à en définir les principes de mise en œuvre. Il stipule par ailleurs que la mise en œuvre de l'accord relève à titre principal des ministères serbe et français de la défense, qui peuvent en préciser les modalités de mise en œuvre par voie d'arrangements particuliers.

L'**article 3** précise dans quels domaines s'applique la coopération ainsi instituée, en énumérant neuf domaines :

– la politique de défense et de sécurité, actuellement pilotée pour la partie française par la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) et qui est appelée à se poursuivre par des échanges à haut niveau, éventuellement au niveau ministériel ;

– l'organisation et le fonctionnement des forces armées, ce qui correspond à l'activité de nos officiers coopérants présents en Serbie entre 2006 et 2012 en matière de gestion des ressources humaines, de doctrine et de simulation. Selon les précisions fournies par le ministère de la Défense, il est envisagé de recourir à des missions d'expertise de courte durée plutôt qu'à des détachements de coopérants, relativement coûteux ;

– la recherche et développement dans le domaine de l'armement et de l'équipement militaire, domaine dans lequel la DGA a récemment établi des relations institutionnelles avec son homologue serbe. Cette dernière n'est toutefois pas compétente en matière aérospatiale ; les réunions annuelles d'armement tenues entre les deux Parties permettent toutefois d'exercer une veille sur les potentiels débouchés pour nos industries de défense ;

– les missions de maintien de la paix et humanitaires, que ce soit dans le cadre de l'ONU ou de la PSDC, pour l'association à laquelle la France a été un partenaire privilégié de la Serbie depuis l'opération ATALANTA (*cf. supra*) ;

– les formations militaires et scientifiques, domaine dans lequel la partie serbe n’est pas aujourd’hui demandeuse de davantage que la place qu’elle se voit réserver à l’École de guerre, la longue tradition de l’Académie militaire de Belgrade lui conférant des capacités déjà importantes en matière de formation militaire ;

– la défense civile, secteur dans lequel aucun programme de coopération n’est à l’étude pour l’heure ;

– la topographie et la cartographie militaires, pour lesquelles la partie française a proposé en 2011 un arrangement technique, proposition qui reste pour l’heure à l’étude au sein de la partie serbe ;

– le droit militaire, domaine qui ne fait pas encore l’objet d’échanges bilatéraux ;

– la médecine militaire, pour laquelle des pistes de coopération auraient été évoquées lors de la négociation du traité, sans projet précis pour le moment.

2. Formes de la coopération

L’**article 4** énumère les différentes formes de la coopération pourra prendre, en citant notamment des échanges, des visites, des stages, l’envoi de personnels ou d’officiers experts techniques ; des conférences, séminaires et autres types de rencontres ; la participation d’observateurs à des exercices militaires et à des manœuvres ; une coopération entre unités techniques et scientifiques des deux Parties ; des échanges d’expérience et de données.

Les **articles 10 et 11** indiquent que les parties peuvent convenir de l’envoi temporaire de coopérants.

3. Suivi de la coopération

L’**article 5** institue une « Commission militaire mixte franco-serbe », qui aura pour mission de « *définir la conception générale de la coopération* » ainsi que de l’organiser et de la coordonner. Elle sera chargée d’établir et d’évaluer la mise en œuvre d’un plan de coopération.

Co-présidée par deux officiers relevant chacun de l’une des Parties, elle comprendra les attachés de défense ainsi qu’un secrétaire ; pour le reste de ses membres, sa composition variera en fonction des sujets à l’ordre du jour. Il est précisé qu’elle se réunira alternativement en France et en Serbie. La fréquence de ses réunions n’est pas fixée : elle sera convoquée « *en tant que de besoin* ».

4. Répartition des charges financières

Les **articles 8 et 12 à 14** précisent les règles de partage des frais afférents à la mise en œuvre des actions de coopération, suivant un schéma de répartition

des charges entre l'État d'origine et l'État d'accueil classique dans les accords de ce type. Ainsi, s'agissant des coopérants, il est prévu que les frais sont à la charge de l'État d'origine, l'État d'accueil étant chargé de mettre à leur disposition, à titre gratuit, les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs activités.

L'accord ne comporte pas en lui-même d'engagement financier : il énumère des domaines de coopération sans préciser quelles actions seront entreprises. Les engagements financiers des Parties seront ainsi précisés en tant que de besoin par les arrangements techniques particuliers qui organiseront ces actions.

5. Exclusion de la participation des personnels relevant d'un État à des opérations de guerre ou de maintien de l'ordre

L'**article 6** stipule que les personnels relevant de l'une des Parties qui seraient présents sur le territoire de l'autre Partie *« ne peuvent 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 rédaction de cet article n'exclut toutefois pas la participation à des missions de sauvetage, avec l'accord de l'État d'origine.

6. Protection des informations et matériels classifiés

L'**article 9** définit les règles applicables aux échanges d'informations et de matériels classifiés entre la France et la Serbie, dans l'attente d'une convention fixant ces règles de manière plus précise. Il fait ainsi obligation à chaque Partie de protéger suivant sa législation nationale les informations et matériels classifiés de l'autre Partie auxquels elle pourrait avoir accès.

7. Statut des forces

Aux termes de l'**article 7**, les personnels d'une Partie conservent leur statut civil ou militaire pendant leur séjour sur le territoire de l'autre Partie.

Surtout, le titre III (**articles 15 à 25**) fixe le statut des membres du personnel et des personnes à charge.

L'**article 15** stipule que ce statut sera régi par les dispositions de la Convention entre les États Parties au Traité de l'Atlantique Nord et les autres États participant au Partenariat pour la Paix sur le statut de leurs forces (dite « SOFA PPP »), signée à Bruxelles le 19 juin 1995, dès que la Serbie sera devenue Partie à ladite Convention.

Dans l'attente de l'adhésion serbe à la convention SOFA PPP, l'accord fixe un statut équivalent pour les personnels des armées et les personnes à leur charge, concernant notamment :

– leurs modalités d’entrée et de sortie du territoire, le port de leur uniforme et de leurs armes ainsi que l’identification de leurs véhicules (**articles 16 à 19**) ;

– la procédure disciplinaire applicable aux membres du personnel militaire ou civil d’une Partie présents sur le territoire de l’autre, l’**article 20** établissant la compétence de l’État d’origine en la matière ;

– les modalités d’administration et de paiement des soins médicaux et dentaires (**article 21**) ;

– les modalités de constatation du décès des personnels et de remise des corps (**article 22**) ;

– à l’**article 23**, les conditions d’entrée et de sortie des équipements, du matériel, des approvisionnements et autres marchandises nécessaires à l’exécution des activités communes, prévoyant pour ces produits (comme pour les effets personnels des membres du personnel participant à la coopération) un régime d’exonération de droits et taxes.

L’**article 24** fixe les règles de compétence judiciaire de chacune des Parties pour les infractions commises par les membres de leur personnel impliqués dans la coopération. Il établit une règle de priorité de juridiction pour le jugement des infractions « *résultant de tout acte ou négligence accompli à l’occasion du service* » ainsi que dans trois cas :

– lorsque l’infraction porte uniquement atteinte à la sécurité de l’État d’origine ;

– lorsque l’infraction porte uniquement atteinte à la personne ou aux biens d’un autre membre du personnel de l’État d’origine ;

– lorsque l’infraction porte uniquement atteinte aux biens de l’État d’origine.

Le même article prévoit aussi plusieurs garanties en faveur des personnels d’un État jugés par les autorités judiciaires de l’État d’accueil. Ces garanties correspondent à celles prévues par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et des libertés fondamentales.

Ainsi, les domaines réservés à la juridiction de l’État d’accueil sont classiques dans des accords de ce type. Toutefois, bien que les clauses statutaires aient vocation à régir le statut des personnels à l’occasion des activités de coopération prévues par l’accord, le ministère de la défense a reconnu en réponse à votre rapporteur que leur applicabilité à des situations antérieures et extérieures à ces activités serait certainement discutée. Dès lors, on ne saurait exclure – du moins en théorie – qu’un officier français qui aurait exercé des frappes sur la Serbie lors de l’opération *Allied Force* se trouve poursuivi par les autorités

judiciaires serbes. Le ministère de la Défense convient qu'il lui faudra donc choisir avec discernement les personnels participant à ces activités.

L'**article 25** fixe les règles applicables à la réparation des dommages causés dans l'État d'accueil par les personnels de l'État d'origine. Il stipule que sauf faute lourde ou intentionnelle, chaque Partie renonce à tout recours contre l'autre ou un membre de son personnel pour ces dommages, y compris ceux ayant entraîné la mort. Il définit un ensemble de règles d'indemnisation pour les dommages causés à des tiers, prévoyant qu'en cas de dommage imputable à une Partie seule, l'indemnisation sera à sa seule charge, tandis que si la responsabilité est partagée, les indemnités seront supportées à parts égales par les deux Parties.

Les **articles 26 et 27** comportent diverses stipulations classiques pour les accords de ce type. Ils fixent notamment la durée de l'accord à dix ans, et prévoient que chaque Partie peut le dénoncer avec un préavis de six mois.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission examine pour avis 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, au cours de sa réunion du mercredi 12 juin 2013.

Un débat suit l'exposé du rapporteur.

M. Bernard Deflesselles. Vous avez indiqué que la Serbie avait fait un effort considérable en matière de défense. Pouvez-vous nous indiquer la part de la défense dans le PIB du pays et à quel niveau se situe la Serbie en la matière à l'échelle des vingt-sept pays de l'Union européenne ?

M. le rapporteur pour avis. L'armée serbe, la première des Balkans, a la particularité de disposer d'environ 25 000 hommes et de 400 000 réservistes. Le fonctionnement de cette réserve est comparable à celui de la Garde nationale américaine, avec laquelle la Serbie entretient des relations.

M. Daniel Boisserie. La France est encore présente au Kosovo et il semble que l'équilibre des communautés demeure fragile. Comment cet accord s'inscrit-il dans cette problématique ?

M. le rapporteur pour avis. Le Kosovo est en effet un sujet grave. L'indépendance du Kosovo a été reconnue par la France et par de nombreux pays européens, mais pas par tous ; l'Espagne, par exemple, ne l'a pas fait, en grande partie pour des raisons de politique intérieure. Cet accord est un accord de défense qui s'exerce dans les domaines suivants : la politique de défense et de sécurité, l'organisation et le fonctionnement des forces armées, la recherche et le développement dans le domaine de l'équipement militaire, les missions humanitaires et de maintien de la paix, la formation militaire et scientifique, la défense civile, la topographie et la cartographie militaires, le droit et la médecine militaires. Cet accord ne concerne donc en rien le Kosovo, État indépendant. Je tiens à souligner que, si les problèmes entre la Serbie et le Kosovo ne sont pas réglés, le dialogue entre les deux pays a pris un nouvel essor avec le gouvernement issu des dernières élections en Serbie.

M. Jacques Lamblin. Des échanges sont-ils programmés dans le cadre de la formation des officiers serbes ? Vous avez par ailleurs évoqué le soutien technique apporté par la France à l'industrie de l'armement serbe. Existe-t-il des perspectives d'exportation de matériel français déjà identifiées ?

M. le rapporteur pour avis. Les échanges que vous évoquez existent déjà ; ainsi, la France a déjà envoyé des officiers coopérants en Serbie, et une

place est réservée à l'École de guerre à un officier serbe. En matière d'exportations, la SAGEM a, par exemple, livré à la Serbie dix-huit centrales inertielles et Thales a remporté un contrat pour la fourniture de postes radio PR4G et de commutateurs. L'armée serbe est équipée d'hélicoptères Gazelle dont la maintenance est assurée par un industriel français. Toutefois, si les États-Unis sont le premier partenaire de la Serbie, ce fait reste porteur d'espoir pour d'autres acteurs, en témoignant que les différends entre pays dans un passé récent ne font pas obstacle à des relations commerciales.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury. En tant que présidente du groupe d'amitié France-Kosovo, je nourris quelques inquiétudes quant à cet accord, dont l'objectif principal doit être la paix et dont j'espère qu'il ne renforcera par l'armée serbe contre le Kosovo. Le Kosovo souhaite lui-aussi adhérer à l'Union européenne et les dernières négociations entre Mme Ashton, la Serbie et le Kosovo n'ont pu aboutir à un accord car il semble que la Serbie souhaite reprendre les villes du nord du Kosovo. Existe-t-il un accord de défense similaire entre la France et le Kosovo ?

M. le rapporteur pour avis. Les minorités à rassurer au Kosovo sont de mon point de vue les minorités serbes et je vous rappelle à ce titre les récentes destructions de cimetières chrétiens. Les villes du nord sont considérées comme des enclaves serbes dans un territoire dont le peuplement s'est vu radicalement modifié, puisqu'il compte aujourd'hui une majorité d'Albanais et une faible minorité de Serbes. Les tensions sont vives, mais le nouveau gouvernement serbe semble avoir la volonté de les apaiser. Cependant, les chances de réussite nécessitent un climat de respect mutuel des deux communautés, condition qu'en ma qualité de vice-président du groupe d'amitié France-Serbie je vous serais reconnaissant de bien vouloir rappeler, à l'occasion, à vos interlocuteurs kosovars.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury. Il ne s'agit pas d'opposer les deux pays au travers de ce débat, mais je vous rappelle que les minorités serbes sont représentées dans toutes les instances politiques du Kosovo.

M. le rapporteur pour avis. Je m'en félicite et la présence de l'armée française contribue à apaiser les extrémistes des deux camps.

M. Jean-Jacques Candelier. Je ne suis pas opposé à cet accord. Je note que l'article 6 interdit toute implication de la France dans les opérations de guerre ou de sécurité et il me semble que la Serbie n'a pas perdu tout espoir de regagner un jour le Kosovo.

M. le rapporteur pour avis. L'acceptation de la candidature de la Serbie à l'Union européenne par les États membres indique que la Serbie n'a pas de velléité militaire de reconquête du Kosovo.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

ANNEXE :
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

— M. le Colonel Jérôme LOCKART et M. le Commandant Sébastien JACOT, Bureau des coopérations bilatérales de l'EMA