



N° 3490

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 février 2016

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *portant approbation du **deuxième** protocole d'**amendement** à l'accord relatif au groupe aérien européen,*

PAR M. JEAN-CLAUDE MIGNON  
Député

---

ET

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

---

Voir les numéros :

*Sénat* : **656** (2012-2013), **353, 354** et T.A. **83** (2013-2014).

*Assemblée nationale* : **1800**.



## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE GROUPE AÉRIEN EUROPÉEN</b> .....	7
A. UNE INSTITUTION CRÉÉE DANS LE CADRE DE L'« EUROPE DE LA DÉFENSE » .....	7
B. DES MISSIONS DE COORDINATION ET D'ÉTUDES .....	7
C. DES MOYENS MODESTES .....	8
<b>II. LE PRÉSENT PROTOCOLE</b> .....	9
A. UNE RECTIFICATION DE NOMENCLATURE .....	9
B. UN NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT DU GAE .....	9
<b>CONCLUSION</b> .....	11
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	13
<b>ANNEXE : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	15



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi vise à approuver un protocole concernant une petite institution de l'« Europe de la défense », le « Groupe aérien européen », lequel est une sorte d'état-major multinational chargé de missions principalement d'études destinées à développer l'interopérabilité (la capacité à conduire des missions militaires conjointes) des armées de l'air de ses membres.

Cet organisme, qui regroupe une trentaine d'officiers et sous-officiers de ses différents membres, a un budget modeste et le présent protocole, qui modifie son fonctionnement budgétaire, a donc une portée encore plus modeste.

Il nous est cependant soumis en raison des prérogatives budgétaires du Parlement, ce qui conduit votre rapporteur à ouvrir le débat, en conclusion du présent rapport, sur la délimitation du champ des traités et accords soumis à ratification parlementaire.



## I. LE GROUPE AÉRIEN EUROPÉEN

Le présent protocole modifie certaines règles de fonctionnement du « Groupe aérien européen ». Il convient donc de rappeler ce qu'est cet organisme.

### A. UNE INSTITUTION CRÉÉE DANS LE CADRE DE L'« EUROPE DE LA DÉFENSE »

Le groupe aérien européen (GAE) est un état-major multinational permanent qui est implanté sur la base de la *Royal Air Force* (RAF) de High Wycombe, au Royaume-Uni.

Il résulte d'une initiative franco-britannique qui a ensuite été rejointe par cinq autres membres de l'Union européenne, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas. Il a été formellement créé par un accord de 1998.

Cette institution s'inscrit donc dans la volonté de développer l'« Europe de la défense », qui a donné dans les mêmes années à un certain nombre d'initiatives : la formalisation de la politique étrangère et de sécurité commune dans le cadre du traité de Maastricht en 1992 ; la définition la même année du cadre des interventions militaires européennes par la « déclaration de Petersberg » ; la création d'un organisme conjoint de coopération en matière d'armement, l'OCCAR, par la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie ; l'affirmation, lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998, de la nécessité de doter l'Europe d'une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles...

### B. DES MISSIONS DE COORDINATION ET D'ÉTUDES

La mission du GAE est de « renforcer l'interopérabilité tactique des armées de l'air des nations participantes » dans l'ensemble des domaines des opérations aériennes.

Ses activités ne sont pas véritablement opérationnelles, mais centrées sur l'harmonisation des procédures entre les armées de l'air de ses membres, la coordination d'exercices multinationaux, la réalisation d'études et parfois des activités de tests et d'entraînements sous la forme d'exercices ou de cours pratiques.

Il a ainsi, par exemple, coordonné les exercices conjoints *Volcanex* destinés à améliorer l'interopérabilité, développé un cours commun de sauvetage des équipages sur hélicoptère, favorisé la mise sur pied d'arrangements techniques harmonisant les procédures ou de normes communes dans divers domaines (transit et escale aérienne, ravitaillement en vol, manuel d'emploi et d'organisation des postes de commandement aérien, transport aérien des matières dangereuses, etc.).

Il a joué un rôle moteur dans la constitution progressive de ce qui est devenu le Commandement européen du transport aérien (*EATC-European Air Transport Command*), qui est quant à lui un organisme opérationnel, basé à Eindhoven aux Pays-Bas et susceptible de mettre à disposition de ses sept États membres quelques 220 appareils de transport aérien militaire. L'EATC a notamment fourni des appareils pour les évacuations de ressortissants européens en Côte d'Ivoire et en Libye en 2011 et pour l'opération *Serval* au Mali.

### **C. DES MOYENS MODESTES**

Le GAE regroupe une trentaine d'officiers et sous-officiers (jusqu'à quatre par État membre). Sa direction est tournante entre les États membres (elle a été assurée en 2012-2014 par le chef d'état-major de l'armée de l'air française).

Il est organisé en sept divisions dont les domaines d'études sont le combat aérien, le combat air-sol, le sauvetage des équipages au combat, les forces de protection, les systèmes d'information et de communication, la logistique des opérations aériennes et la médecine aéronautique.

## II. LE PRÉSENT PROTOCOLE

L'accord qui a créé le GAE n'a pas été soumis à l'approbation du Parlement, mais le présent protocole qui l'amende l'est en raison des prérogatives budgétaires du Parlement.

La portée de ce protocole, signé en 2012, est toutefois minime.

### A. UNE RECTIFICATION DE NOMENCLATURE

Ses **articles 1<sup>er</sup> et 2** se bornent à rectifier le nom d'un état-major britannique mentionné dans l'accord initial et, en conséquence, l'acronyme y faisant référence dans un autre article de celui-ci. Il s'agit seulement de prendre en compte un changement de nomenclature interne à l'armée britannique, le « *RAF Strike Command* » étant devenu le « *RAF Air Command* ».

### B. UN NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT DU GAE

Ses **articles 3 et 4** modifient les modalités de financement du GAE par les différents États qui en sont membres :

– l'**article 4** substitue à un remboursement trimestriel des dépenses par ces États (selon leur clef de contribution) un versement annuel de ces États en début d'exercice budgétaire, qui alimentera un compte bancaire du GAE et permettra de le doter d'un budget propre ;

– en conséquence, l'**article 3** modifie les conditions de règlement des factures trimestrielles émises par la base britannique de High Wycombe pour les services généraux qu'elle rend au GAE, qui est accueilli dans ses locaux : ces factures seront désormais réglées sur le budget propre du GAE nouvellement institué comme il est indiqué *supra*.

Il s'agit donc seulement d'un changement des circuits de financement et des règles de facturation internes du GAE, sans modification de ses missions, donc sans incidence en lui-même sur la globalité de ses dépenses. L'institution d'un budget annuel permettra une gestion plus simple.

Par ailleurs, il convient de souligner la modestie des enjeux financiers en cause : le budget annuel du GAE représente un peu plus de 140 000 livres sterling, réparti à parts égales entre ses membres, ce qui conduit à une quote-part française de l'ordre de 20 000 livres, soit environ 26 000 euros. Comme une allocation spécifique est en plus ouverte aux personnels français affectés au GAE pour couvrir leurs frais de déplacement et des dépenses non prises en charge par le budget commun du GAE, la dépense annuelle pour la France est de l'ordre de 50 000 euros. Cette somme est prise en charge par le ministère de la défense sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces », action 4 « Préparation des

forces aériennes », sous action 2 « Commandement et activités centralisées des forces aériennes ».

Enfin, l'**article 5** du protocole comprend les habituelles dispositions finales relatives à son entrée en vigueur. Le présent projet de loi ayant été adopté par le Sénat le 18 février 2014, le vote de l'Assemblée nationale permettra un achèvement rapide de la procédure interne d'approbation, donc l'entrée en vigueur formelle du protocole.

## CONCLUSION

Votre rapporteur ne voit aucune raison de ne pas approuver un protocole qui n'entraîne en lui-même aucun coût supplémentaire et simplifiera la gestion quotidienne de l'organisme concerné.

Il vous invite donc à adopter le présent projet de loi.

Néanmoins, il ne peut que s'interroger sur la nécessité de solliciter l'approbation du Parlement – encombrant son ordre du jour et retardant l'entrée en vigueur de l'accord en cause – sur un texte aux enjeux aussi minimes.

La souveraineté budgétaire du Parlement est un principe avec lequel il ne faut pas transiger. Mais doit-elle vraiment impliquer qu'il ait à se prononcer sur l'opportunité de régler une dépense budgétaire annuelle d'environ 26 000 euros par un versement annuel unique en début d'exercice plutôt que par quatre versements à trimestres échus, le montant global restant inchangé ?

D'autant que, dans le même temps, le développement des compétences internationales de l'Union européenne (traités commerciaux, sanctions économiques...) et, plus généralement, l'évolution des instruments de la diplomatie internationale, qui prennent de moins en moins souvent la forme de traités au sens formel du terme <sup>(1)</sup>, tendent à exclure du champ de l'approbation parlementaire un nombre croissant d'actes internationaux réellement importants.

Il y aurait donc place pour une réflexion sur ce que devrait être, dans ce contexte, le champ de l'autorisation parlementaire préalable à la ratification des accords et traités, question qui est, en matière de politique étrangère, tout aussi importante que celle de la délimitation des domaines de la loi et du règlement s'agissant des politiques publiques intérieures. Mais c'est un débat qui dépasse évidemment de très loin le cadre de l'approbation du présent protocole...

---

(1) Deux documents diplomatiques particulièrement importants pour notre politique étrangère en 2015 ne prennent ainsi pas la forme de traités « en bonne et due forme » : le « Paquet de mesures pour la mise en œuvre des accords de Minsk » (dit « accord Minsk II ») adopté le 12 février 2015 et « endossé » par les chefs d'État concernés, dont le Président de la République ; le « Joint Comprehensive Plan of Action » signé avec l'Iran le 14 juillet 2015 à propos de son programme nucléaire.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 10 février 2016 à 9 heures 45, sur le rapport de M. Jean-Claude Mignon.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

**M. Thierry Mariani.** Quel paradoxe ! Nous votons sur un texte qui porte sur 26 000 euros, mais pas sur les sanctions contre la Russie. Sommes-nous même sûrs de voter sur le TAFTA ?

L'examen du texte d'aujourd'hui prouve au moins que, lorsque le Quai d'Orsay le veut, nous pouvons être consultés sur un texte. Je dis cela car je me rappelle nos échanges sur un texte lourd de conséquences pour les Français de l'étranger, la convention fiscale avec Andorre, sur laquelle on nous a prétendu qu'il était impossible de revenir sur un membre de phrase. Celui-ci ne valait donc pas 26 000 euros !

**M. le rapporteur.** En effet. Lorsque l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, où Thierry Mariani et moi siégeons, a décidé de suspendre les pouvoirs de la délégation russe, l'Assemblée nationale n'a pas été saisie de cette question. Des décisions essentielles sont ainsi prises en toute discrétion.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi (n° 1800) sans modification.



## **ANNEXE : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION**

### **Article unique**

Est autorisée l'approbation du deuxième protocole d'amendement à l'accord relatif au groupe aérien européen, signé à Londres le 1<sup>er</sup> mars 2012, dont le texte est annexé à la présente loi.