

N° 724

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 2011

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Émirats arabes unis relatif à la coopération en matière de défense ainsi qu'un échange de lettres,

Par Mme Nathalie GOULET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Étienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Philippe Paul, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3193, 3455, 3514 et T.A. 686

Sénat : 613 et 725 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN ACCORD DE DÉFENSE QUI S'INSCRIT DANS UN PARTENARIAT DIPLOMATIQUE ET STRATÉGIQUE ANCIEN.....	7
A. UN PAYS STRATÉGIQUE DANS UNE ZONE ESSENTIELLE AUX ÉQUILIBRES MONDIAUX	7
B. UN PARTENARIAT MILITAIRE ET POLITIQUE ANCIEN	11
II. UN ACCORD QUI DONNE UN CADRE JURIDIQUE DURABLE À L'IMPLANTATION FRANÇAISE AUX EMIRATS ARABES UNIS	13
A. UNE IMPLANTATION MILITAIRE QUI EST L'ABOUTISSEMENT D'UNE COOPÉRATION MILITAIRE INTENSE	13
B. UNE BASE MILITAIRE DE PREMIER ORDRE	16
C. UNE IMPLANTATION STRATÉGIQUE DANS UNE ZONE SENSIBLE	19
III. UN ACCORD CONTENANT UNE CLAUSE D'ENGAGEMENT CONTRAIGNANTE ET DES GARANTIES QUANT AU STATUT DU PERSONNEL SUR PLACE.....	21
A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU PARTENARIAT DE DÉFENSE	21
B. UNE CLAUSE DE SÉCURITÉ CONTRAIGNANTE.....	22
C. UN CADRE JURIDIQUE POUR LES EXERCICES	23
D. UN HAUT COMITÉ DE SUIVI.....	24
E. DES GARANTIES QUANT AU STATUT DES PERSONNELS SUR PLACE	24
EXAMEN EN COMMISSION	26

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat est saisie du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et les Émirats arabes unis (E.A.U.), signé à Abou Dabi, le 26 mai 2009, ainsi qu'à un échange de lettres relatif à l'interprétation de l'accord intervenu à Paris le 15 décembre 2010.

Ce projet de loi a été adopté par l'Assemblée nationale le 14 juin dernier.

Cet accord de défense se substitue à l'accord signé le 18 janvier 1995, devenu inadapté tant au regard de l'évolution de partenariat franco-émirien, qui s'est intensifié, que du point de vue de la protection offerte à notre personnel sur place.

La coopération de défense entre la France et les Émirats arabes unis s'est en effet considérablement intensifiée ces dernières années dans le domaine de la coopération opérationnelle, de l'armement et Du renseignement, comme en témoigne l'implantation d'une base militaire française à Abou Dabi.

Cet accord a donc pour objet de donner un cadre juridique durable à l'approfondissement d'un partenariat avec un pays d'une taille modeste mais qui revêt un intérêt stratégique important dans une zone essentielle à la sécurité mondiale.

Ce texte intervient dans le cadre de la relance de nos relations avec la plupart des pays du Moyen-Orient et d'Afrique.

Des accords bilatéraux de coopération militaire sont ainsi entrés en vigueur, à la suite de votes du Parlement ayant autorisé leur ratification avec l'Arabie saoudite, le Liban et l'Irak.

Il s'inscrit également dans le cadre d'une rénovation des accords de défense liant la France à plusieurs pays africains sur lequel le Parlement s'est récemment prononcé.

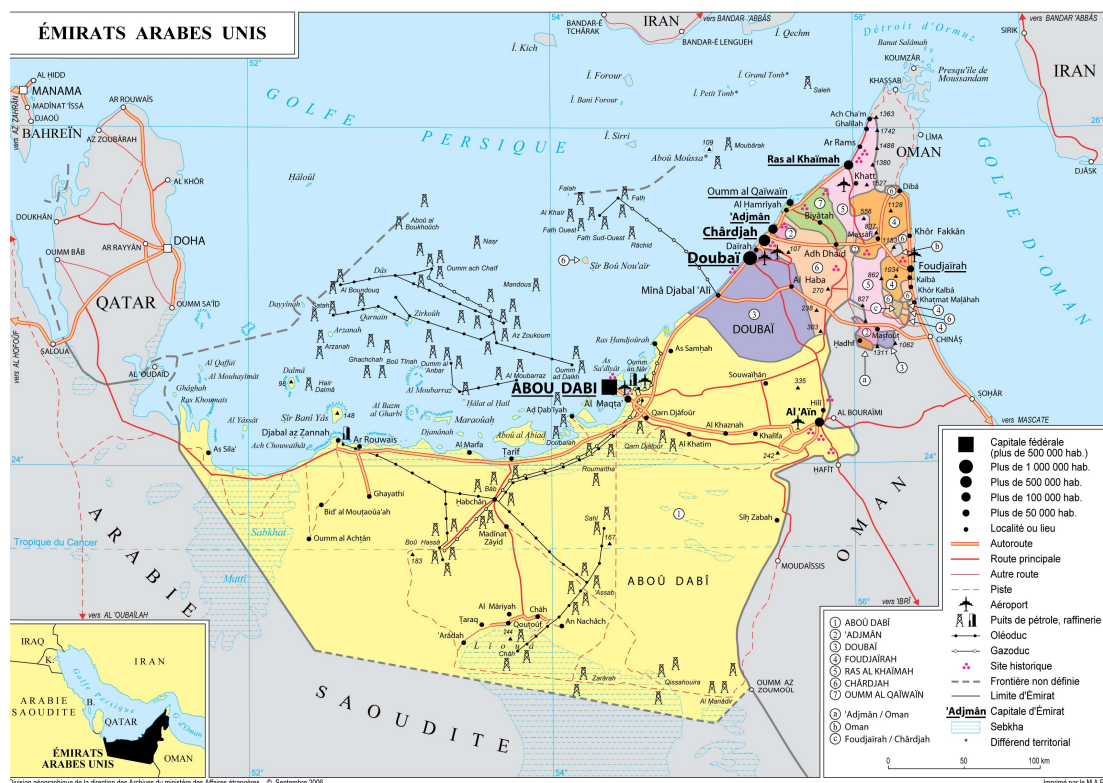
Il se distingue néanmoins de ces précédents accords par la force de l'engagement de la France auprès des Emirats arabes unis dont il témoigne, en

y incluant une clause de sécurité par laquelle la France s'engage à participer à la défense des Emirats en cas de menace de la part d'un Etat tiers.

Avec cette disposition, la France réaffirme sa volonté d'agir comme une puissance globale en contribuant à la paix dans le Golfe persique.

Conformément à l'engagement du Président de la République et à la volonté exprimée par le Parlement lors de la discussion de la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014, cet accord de défense est, à l'image de ceux conclus récemment avec nos partenaires africains, soumis au Parlement.

Cette démarche s'inscrit dans celle, plus générale, d'association plus grande du Parlement aux grandes orientations de la politique étrangère et de défense de la France dont votre commission se félicite.



I. UN ACCORD DE DÉFENSE QUI S'INSCRIT DANS UN PARTENARIAT DIPLOMATIQUE ET STRATÉGIQUE ANCIEN

L'accord de défense signé le 26 mai 2009 entre la France et les Émirats arabes unis est un élément d'un partenariat qui s'est traduit ces dernières années par des accords conclus dans le domaine de l'énergie nucléaire, de l'éducation et de la formation ainsi qu'une intensification des relations économiques.

L'intérêt suscité par les Émirats arabes unis s'explique tant par sa situation géographique dans une zone stratégique pour la stabilité mondiale que par sa puissance économique.

A. UN PAYS STRATÉGIQUE DANS UNE ZONE ESSENTIELLE AUX ÉQUILIBRES MONDIAUX

Peuplés de plus de quatre millions d'habitants, les Émirats arabes unis, qui regroupent les Emirats d'Abou Dabi, Dubaï, Charjah, Oumm al-Qaïwan, Ajman, Foujaïra et Ras al-Khaimah, constitués en fédération en 1971, forment un État prospère et stable, d'une taille limitée, mais d'une importance stratégique majeure dans une zone particulièrement sensible.

Les Émirats arabes unis se situent en effet au cœur de l'une des quatre zones critiques, avec l'Afrique subsaharienne, le continent européen et l'Asie, identifiées par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008.

1. Un pays stratégique, une zone vitale pour la sécurité de l'Occident

Dans cette région du monde, toute évolution des rapports de forces entre les Etats ou au sein des Etats peut avoir un impact important sur la sécurité de la zone et, partant, sur celle de l'Europe.

Les Émirats arabes unis sont en effet riverains du détroit d'Ormuz par lequel transite l'essentiel des approvisionnements en hydrocarbures et en énergie de notre économie.

La France, rejoignant le constat dressé depuis longtemps par ses alliés britanniques et américains, considère le Golfe persique comme une zone vitale pour la sécurité de l'Occident.

La France, membre du Conseil de sécurité des Nations unies et qui se veut une puissance globale avec une projection opérationnelle de ses forces, ne peut donc être absente de cette zone stratégique aujourd'hui traversée de nombreux rapports de forces.

Le Golfe persique est en effet une zone d'instabilité permanente depuis plusieurs décennies. Trois conflits s'y sont déroulés (guerre Iran-Irak de 1980 à 1989), guerre du Koweït (1990-1991), guerre d'Iran (2003). La

position stratégique du Golfe s'est encore renforcée avec les opérations de l'Otan en Afghanistan depuis 2001 et la crise politique au Pakistan détenteur de l'arme nucléaire.

Les incertitudes qui pèsent sur la situation en Irak maintiennent une tension dans les Etats du Golfe qui suivent avec beaucoup d'attention la reconstruction du pays. Ils craignent surtout l'extension régionale d'une alliance entre les chiites d'Iran et d'Irak, notamment à l'égard des communautés chiites des autres Etats. 70 % de la population du Bahreïn est ainsi chiite et pourrait prendre position au détriment de la stabilité de l'Etat.

La zone est en outre marquée par une forte présence de la puissance américaine dans le Golfe. La surveillance de la voie maritime est permanente par les forces américaines implantées dans plusieurs pays. Au Qatar, se situe la plus grande base militaire américaine (10 000 hommes). Au Bahreïn, où les Etats-Unis disposent de facilités militaires dans le port de Mina Salman depuis 1973, se localise le centre de commandement de la V^{ème} flotte de l'océan Indien depuis 1995. Le pays est considéré comme un allié majeur hors Otan. Les bases logistiques dans les autres pays sont aussi des têtes de ponts. Toutes ces bases sont autant de cibles potentielles des terroristes d'Al-Qaïda et des risques de déstabilisation pour les pays concernés.

Enfin, le dernier problème géostratégique en suspens porte sur l'inconnue iranienne en matière de nucléaire. Militairement, l'Iran est la première puissance de la région. Son influence en Irak et en Afghanistan ne cesse de se renforcer. Son soutien au Hamas, au Hezbollah et au Jihad islamique, sa capacité à exporter la révolution islamique inquiètent la communauté internationale comme les Etats du Golfe.

Dans cet équilibre fragile de cette zone charnière, la politique étrangère des Émirats arabes unis consiste à garantir leur défense territoriale face aux menaces régionales éventuelles, à apporter leur contribution à la stabilité et à la sécurité régionales et à jouer un rôle sur l'échiquier international, comme en témoignent leur participation aux opérations en Afghanistan et leur soutien à l'intervention en Libye.

Cette politique oblige les Emirats à investir dans leur système de défense à hauteur d'environ 10 milliards de dollars en 2007, soit le 3^{ème} importateur d'armes conventionnelles au monde, selon le Sipri, dans une région où les dépenses militaires en proportion du PIB sont importantes, comme en témoigne le tableau suivant.

Dépenses des pays du golfe en armement rapportées au PIB

COUNTRY	AREA (SQ. KM)	POPULATION	GDP BILLION \$	GDP/CAPITA \$	LITTERACY RATE %	EDUCATION BUDGET AS % GDP	DEFENSE BUDGET AS % GDP	FIT FOR MILITARY MILLION	% NATIONAL
JORDAN	89,342	6.51	34.53	5,400	89.9	NA	8.6	2.8	
SYRIA	185,180	22.52	107.4	4,800	79.6		5.9	9.9	90%
YEMAN	527,698	24.13	63.4	2,700	50.2		5.2	6.6	
IRAQ	438,317	30.4	113.4	3,800	74.1	NA	8.6	13	
IRAN	1,648,195	77.89	818.7	10,600	77.89		4.7	39.5	
TURKEY	783,562	78.78	960.5	12,300	87.4		2.9	5.3	
		240.23	2097.93					108.4	
COUNTRY	AREA (SQ. KM)	POPULATION	GDP BILLION \$	GDP/CAPITA \$	LITTERACY RATE %	EDUCATION BUDGET AS % GDP	DEFENSE BUDGET AS % GDP	FIT FOR MILITARY MILLION	% NATIONAL
QATAR	11,586	0.85	150.6	179,000	89	3.3	10	0.46	40%
BAHRAIN	760	1.21	29.71	40,300	86.5	2.9	4.5	2.8	62.40%
KUWAIT	17,818	2.59	136.5	48,900	93.3	3.8	5.3	1.4	45%
OMAN	309,500	3.03	75.84	25,600	81.4	3.9	11.4	1.5	90%
U.A.E	83,600	5.15	246.8	49,600	77.9	1.2	3.1	3.1	19%
SAUDI ARABIA	2,149,690	26.13	622	24,200	78.8	5.6	10	13	90%
		38.96	1261.45					22.26	

Cette politique contraint également les Emirats à nouer des alliances militaires avec les Etats-Unis, l'Angleterre et la France.

Les forces émiriennes, bien équipées mais en effectif relatif (51 000 hommes dont 44 000 hommes dans l'armée de terre), reposent essentiellement sur une force mécanisée-blindée et une force d'intervention aérienne. Le recours aux puissances militaires occidentales se révèle donc essentiel en cas de crise majeure.

A une échelle régionale plus étendue, les Emirats s'inquiètent aussi de la situation géostratégique instable au Pakistan et en Afghanistan, au Yémen comme au Proche-Orient (Liban), qui peuvent avoir un effet indirect sur l'ouverture de la route maritime du pétrole traversant le Golfe et l'océan Indien ou sur la stabilité sociale au sein du pays où la population étrangère est représentée pour moitié d'Indiens et de Pakistanais.

Enfin la politique étrangère des Émirats est marquée par sa relation avec l'Iran qui est aujourd'hui la principale puissance régionale.

Le voisinage avec l'Iran repose sur des liens commerciaux actifs et des relations bilatérales fructueuses malgré un contentieux sur la souveraineté d'une île.

2. Un partenaire économique incontournable

Au-delà de cet intérêt stratégique, les Emirats sont également un partenaire économique incontournable dans le Golfe persique et un débouché important pour les intérêts français.

Avec 230 milliards de dollars de produit intérieur brut (PIB) en 2009, les E.A.U. poursuivent depuis plus d'une décennie un vigoureux développement économique.

Si l'économie demeure largement liée au pétrole, les Emirats disposant des troisièmes réserves au monde, principalement à Abou Dabi, elle se diversifie à un rythme croissant. Les hydrocarbures ne représentent en effet plus que 60 % du PIB, le fret naval, le transport aérien, l'immobilier, le tourisme, la finance, l'aluminium et l'énergie assurent désormais 40 % de la richesse nationale.

Certes, les Emirats ont subi les effets de la crise financière, la baisse des prix du pétrole, puis l'éclatement de la bulle immobilière qui a accompagné la récession économique de 2009. Cependant, la remontée des cours du pétrole brut à la fin de 2009 a permis à l'économie émirienne de retrouver un taux de croissance de 2,4 % en 2010.

En dépit de ces variations conjoncturelles, les Emirats sont un partenaire économique important.

Dubaï revendique la place de première plate-forme portuaire et aéroportuaire régionale : il possède le neuvième port à conteneurs du monde et le vingtième aéroport mondial par le nombre de passagers. Un nouvel aéroport, destiné à être le premier au monde avec une capacité de 120 millions de passagers par an, est en construction.

L'Emirat d'Abou Dabi développe également ses capacités aéroportuaires, industrielles et touristiques, en promouvant notamment d'ambitieux projets culturels, à l'exemple du futur complexe culturel de l'île de Saadiyat.

Les Émirats arabes unis sont également devenus un investisseur majeur sur les marchés internationaux, comme en témoignent les montants investis par des entités émiriennes telles que l'Abou Dabi Investment Authority, Mubadala Development ou l'International Petroleum Investment Company.

La France a profité du dynamisme économique des Emirats depuis dix ans. Sa part de marché a triplé entre 1998 et 2009, pour atteindre 3,4 milliards d'euros au titre des exportations.

Les E.A.U. constituent le premier client de la France au Moyen-Orient et le dix-huitième dans le monde. La diminution en valeur de nos importations de pétrole brut a ainsi permis à notre pays de dégager une balance commerciale positive de 2,9 milliards d'euros en 2009, l'aéronautique représentant chaque année un quart de nos exportations.

Outre le groupe EADS qui bénéficie à la fois des ventes d'Airbus et d'hélicoptères, GDF Suez, Suez Environnement, Véolia, Alstom et Thalès ont remporté de nombreux contrats de génie civil.

La France doit défendre ses positions face à un nombre croissant de concurrents car, outre ses rivaux commerciaux traditionnels (Allemagne, Italie...), elle subit les effets du dynamisme de l'Inde, de la Turquie ou de la Corée du Sud, qui ont comblé leur retard technologique et sont en mesure de proposer des prix attractifs.

B. UN PARTENARIAT MILITAIRE ET POLITIQUE ANCIEN

Les relations politiques entre la France et les Émirats arabes unis sont anciennes et privilégiées comme en témoigne un accord de coopération remontant au 18 janvier 1995.

Il y a vingt ans, cette relation était déjà très étroite dans le domaine de l'armement puisque la France a été le principal fournisseur de ce pays jusqu'à la fin des années 1990. Depuis lors, cette relation s'est considérablement approfondie, tant dans le domaine de la coopération opérationnelle, de l'armement et du renseignement que de la coopération structurelle de sécurité et de défense, qui est l'une des plus développées dans la région du Golfe.

Cette relation a été placée dans le cadre d'un partenariat stratégique annoncé par le Président de la République en 2007. Si la France a conclu des accords avec plusieurs pays de cette région, les liens avec les Émirats arabes unis sont marqués par une forte convergence de vues sur les dossiers régionaux et par les liens personnels tissés entre les dirigeants des deux pays, notamment lors de nombreuses visites officielles du Président de la République à Abou Dabi, comme de l'Emir de Dubaï et du Premier ministre des Émirats arabes unis, en France.

Ce partenariat s'est notamment concrétisé par l'installation de la base militaire française à Abou Dabi, inaugurée par le Président de la République le 25 mai 2009, et qui accueillera à terme près de 600 militaires.

Il dépasse cependant le cadre militaire, comme l'illustre dans le domaine culturel l'ouverture prochaine du Louvre Abou Dhabi et l'implantation d'une antenne de la Sorbonne.

L'Université « Paris Sorbonne Abou Dabi » a en effet ouvert ses portes en 2006, grâce à un investissement de 224 millions d'euros apportés par les E.A.U. Elle accueille 620 étudiants, dont un tiers d'Emiriens et un autre tiers originaire de la région du Golfe.

Au-delà de ce programme qui a bénéficié d'une forte visibilité, on observe que le nombre d'élèves apprenant le français est en nette progression, s'élevant à environ 50 000, répartis dans 176 établissements l'enseignant comme seconde ou troisième langue. Un département de français a été créé en 2004 au sein de la faculté des lettres et des sciences de l'université d'Al Aïn.

Quant au dispositif du réseau d'enseignement français aux Émirats, il est composé de quatre établissements scolaires : les lycées Louis-Massignon et Théodore-Monod à Abou Dabi, le lycée Georges-Pompidou à Sharjah (avec

une annexe pour l'enseignement primaire à Dubaï) et le lycée français international de Dubaï. 3 600 élèves sont scolarisés dans ces quatre établissements. Il faut y ajouter des écoles francophones, fondées par des ressortissants libanais, qui viennent d'entrer dans le réseau de la mission laïque.

D'importants projets ont été lancés concernant la coopération universitaire au travers de la promotion des études supérieures en France, la diffusion de l'expertise et du savoir-faire français (ingénierie, agronomie, technologies de l'information et de la communication, archives, archéologie, etc.) et la formation de médecins spécialistes.

Plusieurs établissements d'enseignement supérieur se sont implantés aux Emirats arabes unis en 2006 avec le soutien des autorités émiriennes. Des projets d'implantation du lycée Louis le Grand et de l'école vétérinaire de Maisons-Alfort sont en cours de négociation.

Quant au « Louvre Abou Dabi », dont la construction devrait coûter 2 milliards d'euros, il devrait voir sa construction prochainement achevée. Cette coopération culturelle d'une ampleur inédite devrait favoriser le dialogue des cultures et des civilisations entre l'Orient et l'Occident, dans une région du monde où les échanges culturels et artistiques peuvent constituer le vecteur du dialogue politique, comme l'avait souligné votre commission lors de l'examen, en 2007, des accords entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Émirats arabes unis relatifs au musée universel d'Abou Dabi¹.

Au-delà de la culture et de la défense, la France et les Émirats arabes unis sont liés par de nombreux accords dans des domaines assez vastes, qui vont du développement des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire à des accords d'établissement, dans les établissements pilotes d'Abou Dabi, de classes de mathématiques et de sciences physiques en passant par des accords dans le domaine du transport.

Ont notamment été signés :

- un accord pour le développement des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire ;
- un arrangement administratif relatif à l'établissement dans les établissements pilotes d'Abou Dabi de classes de mathématiques et de sciences physiques ;
- un arrangement administratif sur la coopération en matière de propriété intellectuelle ;
- un arrangement sur la coopération dans le domaine des transports ;
- un accord de coopération en matière de défense ;

¹ Rapport n° 451 (2006-2007) de Mme Monique CERISIER-ben GUIGA, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 19 septembre 2007

- un accord de sécurité intérieure ;
- un protocole d'accord sur la coopération en matière de représentation diplomatique et consulaire.

II. UN ACCORD QUI DONNE UN CADRE JURIDIQUE DURABLE À L'IMPLANTATION FRANÇAISE AUX EMIRATS ARABES UNIS

L'implantation militaire française aux Émirats arabes unis (IMFEAU), à la signature du présent accord de défense, vient couronner l'intensification du partenariat engagé ces dernières années.

Elle constitue la première création d'une implantation militaire pérenne à l'étranger, réalisée à la demande du pays hôte, depuis plus de 50 ans et témoigne ainsi de la volonté de la France de s'engager pleinement dans cette partie du monde, aux côtés des Émirats arabes unis.

A. UNE IMPLANTATION MILITAIRE QUI EST L'ABOUTISSEMENT D'UNE COOPÉRATION MILITAIRE INTENSE

Dès 1977, un accord de coopération militaire est conclu entre les deux pays. Les premiers équipements français sont livrés aux Emirats (chars, avions Mirage). Les contrats d'armements se sont ensuite développés dans les années 1990, témoignant de liens étroits en matière de défense.

Le 18 janvier 1995, un accord de défense accentue encore la coopération entre les deux Etats qui se situe à plusieurs niveaux. Dans le domaine stratégique, sont mis en place un « dialogue stratégique » et une « défense aérienne élargie », faisant intervenir l'armée française en cas d'agression.

Au niveau opérationnel, la coopération vise à approfondir l'emploi commun des forces. Les deux armées coopèrent déjà dans plusieurs domaines. Des détachements d'assistance technique français Terre-Air-Mer sont maintenus aux Emirats. Les élites militaires émiriennes sont formées au Collège interarmées de défense à Paris tandis que des officiers instructeurs, sur char Leclerc, par exemple, participent à la formation des unités émiriennes. Un escadron de chasse français participe à l'Air Warfare Centre tandis que le personnel émirien est formé en partie en France. Deux stages pour pilotes de chasse émiriens sont organisés par an par l'armée de l'air française. Le porte-avions Charles-de-Gaulle, comme d'autres navires de la Marine nationale, fait escale au port Mina Zayed à Abou Dabi.

Des exercices bilatéraux sont régulièrement organisés. Tous les deux ans, un exercice Golfe réunit les deux armées pour s'entraîner à des opérations de défense littorale. En février et mars 2008, l'exercice « Bouclier du Golfe Persique 2008 » a rassemblé les armées française, émirienne et qatari (1 800 hommes au total dont 400 Français) pour de grandes manœuvres

d'entraînement dans l'Ouest des Emirats. Ainsi les relations militaires montrent déjà de solides échanges entre les deux pays.

À l'image des autres partenariats de défense conclus par la France, cette coopération s'appuie sur deux piliers : une coopération structurelle, pilotée par la direction de la coopération et de sécurité de défense (DSCD) du ministère des affaires étrangères et européennes, et une coopération opérationnelle, dirigée par l'état-major des armées.

Au titre de la coopération structurelle, quelques officiers français sont insérés en permanence au sein des états-majors de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air des Émirats arabes unis, auxquels s'ajoutent des personnels en mission de renfort temporaire.

Au total, le dispositif de coopération technique comprend plusieurs dizaines d'officiers et sous-officiers français. Le coût annuel de la coopération structurelle est de l'ordre d'un peu moins d'un million d'euros. Une dizaine de stagiaires émiriens sont, par ailleurs, accueillis en France à l'école de guerre, l'IHEDN, ou dans différentes formations militaires de longue durée ou pour des stages à la carte.

Dans le domaine de l'armement, les relations entre la France et les Émirats arabes unis sont également anciennes et étroites puisque notre pays a été, jusqu'à la fin des années 1990, leur principal fournisseur de matériels militaires.

Depuis 1976, les forces émiriennes ont ainsi acquis pour plus de 70 % de leurs équipements militaires en France, plusieurs contrats de premier ordre ayant été signés :

- en 1993, le GIAT a obtenu un contrat majeur de 21 milliards de francs (3,20 milliards d'euros) portant sur la vente de 426 chars Leclerc ;

- en 1995, Eurocopter concluait un contrat de 1,2 milliard de francs (180 millions d'euros) dans le domaine de l'aéronautique, évinçant par cette occasion les États-Unis du marché. Ce contrat concernait la fourniture de plusieurs hélicoptères de la marine ;

- en 1997, les Émirats faisaient l'acquisition de 30 Mirages 2000-9 pour 20 milliards de francs (3 milliards d'euros) ;

- en 2003, les Émirats passaient une commande de six corvettes furtives type Baynunah pour 817 millions de dollars (566 millions d'euros).

Depuis le début des années 2000, les parts de marché de la France se sont cependant fortement réduites au profit des États-Unis. Ce basculement s'explique en partie par la volonté des Émirats de diversifier leurs relations politiques et commerciales en encourageant la concurrence entre leurs différents partenaires.

Les deux grands contrats signés dans les années 1990, relatifs aux Leclercs et aux Mirage, ont permis la conclusion de contrats de maintien

opérationnel dont les montants restent substantiels et continuent à générer de nombreux contrats annexes d'équipements ou de services.

Les discussions entre la France et les Émirats arabes unis sont en cours depuis que ces derniers ont exprimé publiquement, en 2009, leur volonté d'en acquérir une soixantaine d'exemplaires pour venir compléter leur flotte de Mirage 2000-9 et de F-16 américains, acquis en 1998.

Si la crise économique qui a touché les Émirats a naturellement ralenti l'avancement des négociations, la formidable vitrine que représente pour les avions français leur base aux Émirats arabes unis ainsi que leur actuel engagement dans les opérations aériennes en Libye sont d'incontestables atouts dans la compétition qui est engagée.

Au-delà des questions d'armement, de coopération militaire, le partenariat avec les Émirats est devenu un partenariat stratégique.

De ce point de vue, leur participation aux opérations menées en Afghanistan et en Libye, au sein d'une coalition mandatée par l'ONU, illustre la volonté des Émirats d'assumer, aux côtés de la France et de ses alliés, une part de la responsabilité de la paix et de la sécurité internationales.

Nous devons encourager ce type de comportement de la part des États du Golfe. Leur contribution aux opérations en Libye souligne, s'il en était besoin, que l'intervention des forces alliées n'est pas une guerre occidentale contre un pays arabe et musulman, mais une opération sous mandat de l'ONU visant à protéger une population tout entière contre les agissements et les dérives d'un dictateur.

Au-delà du cas particulier des interventions en Afghanistan et en Libye, le partenariat de défense avec les Emirats arabes unis pourrait à terme dépasser le seul cadre bilatéral pour s'inscrire dans un cadre multilatéral et notamment dans le cadre de l'OTAN.

Il convient en effet de rappeler que lancée en 2004, l'initiative de coopération d'Istanbul, qui associe le Qatar, le Koweït, le Bahreïn les Émirats arabes unis, initialement orientée vers la coopération bilatérale a progressivement évolué vers un dialogue politique multilatéral avec l'OTAN.

Compte tenu de l'importance stratégique du Golfe persique et de l'extension des zones d'intervention de l'OTAN, notamment en Afghanistan, le développement d'un dialogue stratégique dans ce cadre avait paru pouvoir être un élément important pour relever les défis de la sécurité dans la région. Ce partenariat n'a pour l'instant pas abouti à des résultats concrets très substantiels en dépit de plusieurs initiatives de coopération. Sans doute ce dialogue reste limité du fait de l'absence de l'Arabie Saoudite et d'Oman.

Compte tenu de sa position nouvelle dans l'OTAN et de sa présence dans le Golfe, la France soutient le renforcement de ce dialogue multilatéral et propose d'identifier les domaines de coopération susceptibles de compléter sans les concurrencer les engagements bilatéraux, notamment dans le domaine

qui intéresse particulièrement les Émirats arabes unis tels que la lutte contre la piraterie ou la non-prolifération.

B. UNE BASE MILITAIRE DE PREMIER ORDRE

L'ouverture officielle de l'« Implantation militaire française aux Émirats arabes unis » (IMFEAU), nom officiel de la base d'Abou Dabi, le 26 mai 2009, a été considérée comme l'illustration d'un « partenariat d'exception ». Il est vrai qu'il s'agit de la première création d'une implantation militaire pérenne à l'étranger, réalisée à la demande du pays hôte, depuis plus de 50 ans.

Parallèlement aux bases de la Réunion, dans l'océan Indien, et de Djibouti, sur la mer Rouge, cette nouvelle base révèle les priorités stratégiques de la France, comme l'avait souligné le récent Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale à l'été 2008.

Elle tend à renforcer la présence française de manière permanente, dans une aire instable qui dépasse largement la zone du Golfe et s'étend à un « arc de crise » de l'Atlantique à l'océan Indien. Cette nouvelle implantation est souhaitée depuis plusieurs années par les Emiriens en demandant à la France de participer à la stabilisation de la zone.

Elle assure une place de soutien stratégique face tant aux menaces géopolitiques traditionnelles qu'aux nouvelles menaces telles que la montée en puissance de la piraterie au large du Yémen et de la Somalie.

Comme l'avaient montré MM. André Dulait et Michel Boutant, lors d'une mission effectuée, du 15 au 22 juin 2009, auprès des forces françaises stationnées à Djibouti et à Abou Dhabi, la base IMFEAU joue un rôle essentiel dans l'opération de l'Union européenne « Atalanta » de lutte contre la piraterie dans le Golfe d'Aden¹.

L'implantation militaire française aux Émirats arabes unis » et celle de Djibouti sont complémentaires. Chacune est sous l'autorité d'un Commandement dont le champ d'action militaire et stratégique est fort différent. L'amiral commandant la zone maritime de l'océan Indien a la faculté de monter un état-major embarqué et commande en océan Indien, le commandement des Forces Françaises stationnées à Djibouti est quant à lui responsable du soutien de l'organisation africaine régionale de sécurité Est.

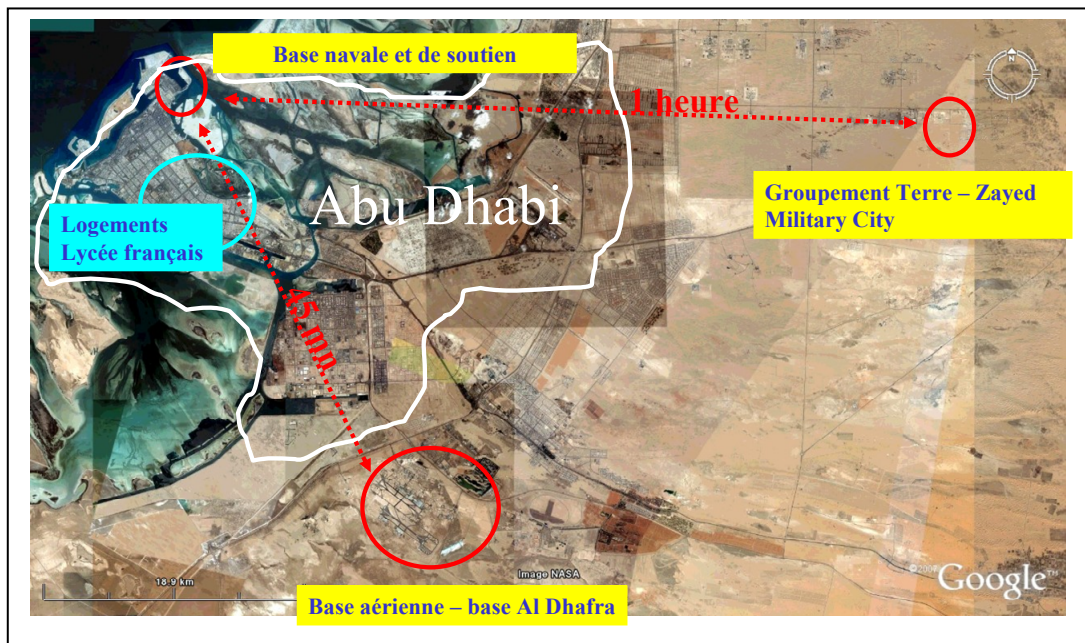
La base aux Émirats arabes unis constitue une étape importante dans la coopération internationale pour combattre non seulement la piraterie mais aussi protéger les routes du pétrole.

¹ Communication de MM. André Dulait et Michel Boutant sur la mission effectuée, du 15 au 22 juin 2009, auprès des forces françaises stationnées à Djibouti, sur la nouvelle implantation militaire française à Abou Dhabi aux Emirats arabes unis et sur l'opération de l'Union européenne « Atalanta » de lutte contre la piraterie dans le Golfe d'Aden : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20090713/etr.html#toc3>

L'« accord de présence » prévoit une base interarmées avec un effectif de 400 à 500 militaires.

L'amiral commandant la zone maritime de l'océan Indien (ALINDIEN) ainsi que la base sont implantés, depuis le 21 octobre 2010, à Abou Dabi.

Il remplit des missions qui revêtent plusieurs aspects : contribution à la stabilisation et au maintien de la paix dans la zone ; participation à la sécurité des espaces maritimes ; conduite d'opérations militaires à dominante aéromaritime ; protection des ressortissants français ; promotion de la politique de défense de la France et animation des relations militaires bilatérales avec les différents pays de sa zone. Celle-ci s'étend sur l'ensemble de l'océan Indien, y compris la mer Rouge, le golfe persique et la mer de Chine méridionale.



L'installation d'ALINDIEN à Abou Dabi permet d'assurer une synergie avec les moyens de l'implantation militaire française aux Émirats arabes unis (IMFEAU).

ALINDIEN continue d'exercer le commandement de la zone maritime depuis la terre où il est doté des capacités de transmissions nécessaires. La capacité de projection de l'état-major demeure, ALINDIEN et son état-major (35 personnes) pouvant être embarqués sur tout bâtiment offrant la capacité de commandement d'une opération. De la même manière, l'amiral et des éléments de son état-major peuvent embarquer ponctuellement à bord des bâtiments présents en océan Indien afin de valoriser des actions de relations militaires internationales dans les pays de la zone.

La base permanente comprend trois composantes. La première, qui est aussi la plus importante, est la composante navale. Déjà, le site de

Fudjeirah, sur la bordure orientale ouverte sur le Golfe d'Oman, sert d'escale aux sous-marins nucléaires d'attaque.

Cette composante rassemble deux tiers des effectifs de la base, notamment dans le port de Mina Zayed, au Nord-Est de l'Ile d'Abou Dabi, qui accueille déjà une trentaine d'escales par an dont le porte-avions Charles-de-Gaulle, le navire école Jeanne d'Arc ou des dragueurs de mines. Un quai de 300 mètres de long, en cours d'aménagement, permet ainsi à des navires de guerre de fort tonnage d'accoster.

Cette partie de la base française assure le soutien des navires de la marine nationale en mission dans le Golfe et l'océan Indien.

La deuxième est la composante terrestre. Un centre d'entraînement au combat en zone urbaine et en milieu désertique est créé dans l'enceinte de la Zayed military city aux portes d'Abou Dabi, susceptible de devenir un centre de formation régional et employant une trentaine de militaires français.

La troisième est la composante aérienne qui est installée sur la base d'entraînement d'Al-Dhafra, déjà base logistique de l'armée américaine.

Celle-ci accueille, depuis octobre 2008, trois avions de combat Mirage 2000-5 aux côtés d'avions américains et britanniques. Elle devrait aussi recevoir, en permanence, les deux avions ravitailleurs KC-135 provenant de la base de Manas au Kirghizstan, ainsi que trois autres avions de combat comme les avions Rafale dont une flotte de 60 exemplaires pourrait être achetée par la Fédération.

Au total, la base française comprend aujourd'hui 620 militaires issus de toutes les composantes de l'armée :

- un état-major interarmées d'une cinquantaine de militaires ainsi que des services de soutien commun et spécialisés (110 militaires) ;
- la base aérienne 104 qui comprend 140 militaires avec un escadron de chasse de six Rafale, qui ont succédé aux trois Mirage 2000-5 ;
- une base navale et de soutien à Abou Dabi comprenant 40 militaires et capable d'accueillir les bâtiments de la flotte et notamment le groupe aéronaval ;
- un groupement tactique interarmes de l'armée de terre (330 militaires aujourd'hui, 260 à l'horizon 2014), qui utilise les facilités du camp d'entraînement de Zayed Military City.

L'ensemble atteindra sa pleine capacité à la fin de l'année 2011, son effectif devant être stabilisé à 615 militaires à l'horizon 2014.

Cette nouvelle base interarmées doit servir aussi à accueillir l'ensemble des moyens militaires que la France déploie régulièrement dans le cadre d'exercices interarmées menés en coopération avec les armées des pays du Golfe.

Si, d'un côté, cette nouvelle base française est interprétée comme une volonté des Emirats de moins dépendre de la présence américaine, dont le cœur se situe au Bahreïn et au Qatar, de l'autre, elle est perçue comme une évolution majeure de la stratégie française visant à participer, aux côtés des Etats-Unis, à la sécurité des approvisionnements énergétiques mondiaux.

Pour la première fois depuis 50 ans, la France crée une implantation stratégique dans une aire hautement sensible, placée traditionnellement sous influence anglo-saxonne. Cette création constitue bel et bien un tournant de la politique française dans cette partie du monde. Elle apparaît comme un signe fort d'un nouvel engagement français au profit des Emirats arabes unis et comme une révolution autant géostratégique que culturelle pour l'armée française qui renforce ses positions dans le Golfe.

Sur le plan financier, l'accord intergouvernemental conclu en janvier 2008 avait prévu que les Émirats arabes unis financent la réalisation des infrastructures destinées à l'implantation militaire française dans le pays : base navale et de soutien, secteur français sur la base aérienne d'Al Dhafra, ensemble d'entraînement pour le groupement de forces terrestres. La France a simplement participé aux frais d'équipement de ces infrastructures (achats d'équipements particuliers, installations) pour un montant de 25 millions d'euros.

Le coût annuel de la base sera de l'ordre de 75 millions à l'horizon 2014, contre une cinquantaine en 2010, quand la base ne comptait que 250 militaires. Il comprenait ainsi des coûts de fonctionnement de 21 millions d'euros par an et des coûts en personnel de 29 millions d'euros par an. L'ensemble du financement du dispositif relève du programme budgétaire 178 « Préparation et emploi des forces de la mission Défense », sans que le programme 212 « Soutien de la politique de défense » ne soit mis à contribution, dans la mesure où les infrastructures sont réalisées par nos partenaires émiriens.

C. UNE IMPLANTATION STRATÉGIQUE DANS UNE ZONE SENSIBLE

L'implantation militaire française aux Émirats arabes unis exerce trois missions essentielles qui en font un atout stratégique de la défense française : entretenir une présence interarmées « dissuasive », constituer un point d'appui prioritaire dans le Golfe, faciliter les activités d'entraînement, d'aguerrissement et de coopération.

La base militaire a pour vocation première d'affirmer une présence interarmées dissuasive vis-à-vis d'un agresseur et permettant, le cas échéant, d'optimiser la mise en œuvre rapide des premiers niveaux des plans de défense.

L'expérience prouve en effet que la connaissance du terrain et la connaissance du mode de fonctionnement des armées alliées sont des éléments

primordiaux dans l'efficacité d'une intervention militaire rapide, à des milliers de kilomètres de notre territoire.

L'agresseur potentiel est naturellement l'Iran qui, même s'il n'est identifié comme menace par aucun document public émirien, représente clairement la principale source de préoccupation des dirigeants du pays.

Plus que le contentieux territorial sur les îles de la petite et de la grande Tunb et l'île d'Abou Moussa, occupées par l'Iran depuis le 31 novembre 1971 et revendiquées depuis par la fédération des Émirats arabes unis, c'est le déséquilibre évident dans le rapport de forces qui explique ces tensions : face à un Iran de 70 millions d'habitants, les Émirats ne peuvent s'appuyer que sur 6,4 millions d'habitants, dont 81 % d'étrangers. Le soutien de l'Iran aux chiites d'Irak et au Hezbollah libanais est également interprété par Abou Dabi comme une volonté d'ingérence de ce pays dans les affaires intérieures du Moyen-Orient.

La base française sert également de point d'appui prioritaire pour les forces françaises déployées dans le théâtre nord de l'océan Indien, pour des opérations ou des pré-positionnements temporaires liés aux crises régionales.

Les nombreuses escales à la base navale sont ainsi liées aux flux logistiques de personnel et de matériels vers l'Afghanistan. Cela permet aux armées françaises d'optimiser leurs flux logistiques tout en générant de très importantes économies financières.

L'implantation française permet enfin de mener des activités d'entraînement et d'aguerrissement des forces françaises ainsi que des activités bilatérales d'entraînement et de coopération.

Nos unités terrestres et aériennes trouvent en effet aux Émirats arabes unis des conditions très favorables pour leur entraînement. L'armée de l'air dispose ainsi sur place de conditions de vol exceptionnelles et notre composante aérienne constitue un outil en passe d'être totalement intégré au dispositif de formation et de progression opérationnelle de nos pilotes.

Des entraînements conjoints sont régulièrement organisés comme, en 2008, les manœuvres militaires tripartites Gulf Shield 2008, qui avaient associé l'armée qatarienne et qui devraient être renouvelées en 2012, en s'ouvrant aux partenaires régionaux qui le souhaiteraient.

De ce fait, la base offre également une vitrine de choix pour nos matériels.

III. UN ACCORD CONTENANT UNE CLAUSE D'ENGAGEMENT CONTRAIGNANTE ET DES GARANTIES QUANT AU STATUT DU PERSONNEL SUR PLACE

Le présent accord a été proposé par la France, qui souhaitait formaliser le cadre juridique d'une éventuelle intervention française en cas de menace ou d'attaque contre les Emirats et assurer les modalités de la coopération militaire bilatérale entre les deux pays.

Les négociations ont commencé début 2009. Du côté français, elles ont été conduites par les directions concernées des ministères des Affaires étrangères, de la Défense et de la Justice. La délégation émirienne a été dirigée par le colonel Hamad Ali Ghalfi, chef de cabinet du directeur du renseignement militaire.

Les points qui ont fait l'objet d'une négociation approfondie ont concerné les articles 3 et 4, relatifs aux consultations mutuelles et échanges de vues en cas de menace et action de la France en cas de conflit, ainsi que la définition et le contenu du statut des forces françaises sur place.

Les négociations se sont déroulées dans un excellent climat. Elles ont rapidement abouti à un texte, signé le 26 mai 2009 lors de la visite officielle du Président de la République à Abou Dabi.

Cet accord a été salué par l'ensemble des dynasties régnantes dans les Emirats et a été bien accueilli par la presse, qui a considéré que la France devenait un partenaire aussi important que les Etats-Unis.

Les six Etats du Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe n'ont pas marqué d'opposition à cet accord.

Jusqu'à présent, seuls les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont chacun établi avec les Emirats un accord de défense ou de stationnement des forces. Ces accords n'étant pas publiés, il est difficile d'en expliciter la portée. Il existe cependant de fortes raisons de considérer que Washington et Londres ont pris l'engagement d'être aux côtés des Emiriens en cas de conflit.

La France participe ainsi à un dispositif dissuasif : le renforcement de la défense des Emirats et la garantie de son intégrité par désormais trois Etats nucléaires devraient avoir un effet dissuasif à l'encontre de tout agresseur potentiel.

A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU PARTENARIAT DE DÉFENSE

Les différentes formules du préambule rappellent les objectifs du partenariat de défense, à savoir « renforcer les capacités militaires et de défense de l'État des Émirats arabes unis. ». Elles soulignent également l'importance que les deux pays accordent à la préservation de la sécurité, de la paix et de la stabilité de cette région du monde.

L'article 2 détaille les domaines de la coopération bilatérale. La formulation cite le renseignement, la formation et l'entraînement, l'établissement de plans, les exercices conjoints, les forces spéciales ainsi que « tout autre domaine au sujet duquel les parties peuvent s'entendre. ».

« L'établissement de plans » correspond à l'élaboration conjointe d'une planification de défense définissant une réponse militaire à divers scénarii de menace ou d'agression étrangère contre la sécurité, la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance des Émirats arabes unis.

Sa mise en œuvre effective sera subordonnée dans tous les cas à des consultations bilatérales entre gouvernements visant à définir et à décider en commun de la pertinence et de la nature des mesures militaires destinées à dissuader ou à repousser une agression.

B. UNE CLAUSE DE SÉCURITÉ CONTRAIGNANTE

Les articles 3 et 4 prévoient une clause de sécurité. Aux termes de l'article 4, alinéa 1, la France s'engage à « participer à la défense de la sécurité, de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance de l'État des Émirats arabes unis. »

Il faut souligner ici le caractère assez exceptionnel d'un tel dispositif, au moment où la France a supprimé des clauses similaires des accords avec ses partenaires africains afin de se réserver la liberté de leur apporter son concours.

Ainsi parmi les quatre derniers accords de défense que votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a approuvés, en 2010 et 2011 avec le Togo, le Cameroun, le Gabon et la République centrafricaine¹, aucun ne comporte de clause d'assistance.

Il a été considéré que de telles clauses n'avaient plus de réelle portée pratique. De longue date, la France estimait que leur mise en œuvre ne pouvait avoir de caractère automatique et restait dans tous les cas soumise à son appréciation. Ainsi M. Hervé Morin, ministre de la défense, avait par exemple indiqué devant la commission, le 10 février 2010, que la République centrafricaine avait initialement émis une demande tendant à maintenir ce type de clause, ce qui a été écarté par la partie française.

A l'inverse, la présence de cette clause dans le présent accord témoigne de la solidité de ce partenariat et de la volonté de la France d'assumer, à la demande et aux côtés des Émirats arabes unis, ses

¹ Voir pour un bilan le rapport n° 245 (2010-2011) de M. Philippe Paul fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République centrafricaine instituant un partenariat de défense et sur le projet de loi autorisant la ratification du traité instituant un partenariat de défense entre la République française et la République gabonaise.,

responsabilités de puissance globale, dans une région du monde particulièrement sensible.

L'engagement des soldats français n'est explicitement prévu que pour « *dissuader ou repousser toute agression qui serait menée par un ou plusieurs États* » (article 4, alinéa 6), des contacts entre les deux parties pour préparer des actions ou des opérations militaires étant prévus dans les autres cas.

L'engagement dans un éventuel conflit interne est donc totalement exclu. Cet accord n'amènera en conséquence pas la France à intervenir dans un éventuel conflit intérieur aux Émirats arabes unis.

Rédigé bien avant le printemps arabe, cette convention internationale offre ainsi des garanties pour que nos soldats ne soient pas impliqués dans les affaires intérieures des Emirats. Dans le contexte actuel, les dispositions de l'article 4 prennent toute leur importance.

Cet accord engage par ailleurs un État et non un régime qui jouit d'une grande stabilité, due notamment à ses richesses et à la manière dont elles sont gérées.

L'article 4 prévoit une réponse graduée à tout type de menace, pouvant aller jusqu'à l'engagement de nos forces, ce qui signifie que, dans l'hypothèse –que personne ne souhaite– où les Émirats arabes unis seraient soumis à une menace portant sur leurs intérêts vitaux, mettant en cause leur souveraineté nationale, la France pourrait être amenée à un engagement militaire. S'attaquer aux Émirats signifierait s'attaquer à la France.

Le Gouvernement fait ainsi le pari que la présence dans le Golfe persique sera dissuasive. Elle le sera d'autant plus que la Grande-Bretagne et les États-Unis sont déjà liés avec les Émirats par des accords secrets du même type et assurent une présence bien visible.

Votre rapporteur souligne que si, aujourd'hui, le Gouvernement peut aller aussi loin dans cet accord de défense, c'est parce que les deux États que sont les Émirats arabes unis et la France partagent la même analyse stratégique et ont des intérêts vitaux communs à défendre.

C. UN CADRE JURIDIQUE POUR LES EXERCICES

L'article 5 est relatif à l'octroi mutuel de facilités. Il prévoit logiquement que les activités militaires d'un État sur le territoire de l'autre sont soumises à l'autorisation préalable de l'État d'accueil. Il en est de même pour les installations et les zones d'activité militaire. Cette disposition donne notamment un fondement juridique aux entraînements de l'armée de l'air française au-dessus du désert d'Abou Dabi.

Il est enfin explicitement prévu que des troupes françaises puissent stationner sur le territoire émirien, des textes d'application permettant de régir la gestion de l'ensemble de leurs équipements.

D. UN HAUT COMITÉ DE SUIVI

L'article 6 prévoit la constitution d'un Haut comité militaire. Ce comité permet d'instaurer un dialogue régulier de haut niveau entre états-majors et autorités et d'assurer un suivi des différents volets de la coopération. Coprésidé par les chefs d'états-majors ou leurs représentants, il se réunit tous les ans, alternativement aux Émirats arabes unis et en France, la dernière réunion ayant eu lieu à Paris le 28 janvier dernier.

E. DES GARANTIES QUANT AU STATUT DES PERSONNELS SUR PLACE

Le titre II de l'accord a pour objet de régler la question du statut des personnels sur place.

Il s'agit, avec l'article 4, de la partie la plus importante de l'accord, car elle permet de donner un statut juridique aux troupes françaises stationnées à Abou Dabi depuis 2009. Cela a été, par conséquent, un des points les plus difficiles à négocier pour les deux parties.

Comme tous les statuts des forces que la France a conclus dans un cadre bilatéral ou multilatéral, ces dispositions visent à concilier le principe de territorialité de la loi et les nécessaires dérogations à ce principe.

Elles sont ici de nature à assurer la meilleure protection possible aux personnels civils et militaires français affectés aux Émirats arabes unis, ainsi qu'à leurs familles, en particulier en cas d'infraction commise sur le territoire émirien.

L'article 11 prévoit ainsi que les autorités françaises exerceront par priorité leur droit de juridiction dans quatre cas :

- lorsque l'infraction résulte d'un acte ou d'une négligence accomplie par un militaire français dans le cadre de son service, sauf dans les cas où un ressortissant des Émirats ou d'un pays tiers est impliqué. En vertu de l'article 11, alinéa 2, les personnels sont considérés « en service » lorsqu'ils se trouvent sur « les lieux d'accomplissement de leurs missions et activités liées à la mise en œuvre du présent accord et à l'occasion des trajets qui s'y rattachent. » ;

- lorsque l'infraction porte uniquement atteinte à la sécurité de la France ;

- lorsque l'infraction porte uniquement atteinte à la personne ou aux biens d'un autre membre du personnel français ;

- lorsque l'infraction porte uniquement atteinte aux biens de l'État français.

En vertu des précisions apportées par l'accord interprétatif par échange de lettres, la décision que prendraient les autorités émiriennes sur le point de savoir si l'infraction poursuivie doit être considérée comme commise

dans le cadre du service, serait prise après consultation des autorités françaises dans un délai de 48 heures et, en cas de désaccord, après avis du sous-comité juridique du Haut comité militaire mixte, dans un délai de sept jours.

Dans tous les autres cas, les autorités émiriennes exerceront par priorité leur droit de juridiction. Néanmoins, l'accord interprétatif par échange de lettres prévoit que toute Partie ayant priorité de juridiction en vertu des stipulations de l'accord peut décider d'y renoncer, notamment lorsque l'autre Partie fait valoir des considérations particulières le justifiant.

En application de l'article 11, alinéa 11 de l'accord, si l'infraction dont se rendrait coupable un militaire français ou une personne à charge était punie de la peine de mort, celle-ci ne serait pas exécutée. Aux termes du même article, les peines qui seraient considérées par la France comme non applicables, parce que contraires à son ordre public interne ou constituant des traitements inhumains ou dégradants interdits par des conventions internationales auxquelles elle est partie, ne pourraient pas être non plus exécutées à l'encontre du militaire concerné. Une peine de substitution devrait alors être prononcée dans un délai raisonnable. Au cas où la France et les Émirats ne se mettraient pas d'accord sur celle-ci, les Émirats devraient alors appliquer une peine d'emprisonnement ou une peine d'amende conformément à ce qui est précisé dans l'accord interprétatif par échange de lettres.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 6 juillet 2011.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

M. Robert del Picchia, président - Est-ce qu'en cas d'attaque d'Al-Qaïda, la France serait susceptible d'être impliquée du fait du traité ?

Mme Nathalie Goulet - Le traité prévoit explicitement une clause de sécurité en cas d'agression par un pays tiers. Une agression par une organisation terroriste n'entre donc pas dans le cadre de l'application de la convention.

M. Michel Boutant - Cette implantation à Abou Dhabi peut apparaître comme redondante avec la base française de Djibouti qui couvre à peu près la même zone tout en étant plus accessible. Pouvez-vous nous indiquer les conséquences financières de cet accord et du fonctionnement de la base. Il existe des contentieux territoriaux entre les Emirats arabes unis et l'Iran, notamment en ce qui concerne les îles au milieu du détroit d'Ormuz.

Mme Nathalie Goulet - Le coût annuel de fonctionnement de la base s'élève à 75 millions d'euros par an, les investissements ont été en revanche pris en charge par les Emirats arabes unis. Il n'y a pas de redondance entre les deux bases de Djibouti et les Emirats arabes unis. Ces deux bases ne poursuivent pas les mêmes objectifs. La base des Emirats arabes unis constitue un outil unique d'entraînement pour nos forces armées, une vitrine pour notre matériel mais surtout la matérialisation d'un partenariat stratégique de long terme. Il s'agit notamment pour la France d'assurer une présence dans une zone stratégique qui était jusqu'à présent dominée par les anglo-saxons. Il s'agit non seulement d'un partenariat militaire, mais également d'un partenariat politique et culturel, comme en témoigne la création d'une antenne de la Sorbonne et le projet de coopération avec le Louvre, autant de projets que le sénateur Daniel Goulet avait suivi avec attention.

Mme Catherine Tasca - Dans quelle mesure l'engagement de la France sera-t-il automatique en cas d'agression par un pays tiers ?

Mme Nathalie Goulet - En cas d'agression par un pays tiers, la convention prévoit une concertation entre les parties sur la nature de la menace et sur la nature de la réponse à apporter. Il s'agit donc d'un engagement contraignant mais qui fera l'objet de discussions bilatérales au cas par cas.

La commission adopte le projet de loi et propose son examen sous forme simplifiée en séance publique, le groupe socialiste s'abstenant.