

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1986.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco relatif aux privilèges et immunités de l'Agence internationale de l'énergie atomique dans la Principauté.

Par M. Paul ROBERT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Genton, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, Alfred Gérin, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard-Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourgine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Paul Caron, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 320 (1985-1986).

Traités et conventions. — *Agence internationale de l'énergie atomique - Monaco - Privilèges et immunités.*

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : Un echange de lettres franco-monegasque du 31 octobre 1985 prealable a l'accord de siege que la Principaute doit prochainement conclure avec l'Agence internationale de l'energie atomique (A.I.E.A.) au sujet du laboratoire international de radioactivite marine	3
A. — L'objet de l'echange de lettres franco-monegasque : le laboratoire international de radioactivite marine de l'A.I.E.A.	4
1. Les fonctions essentielles de l'Agence internationale de l'energie atomique (A.I.E.A.)	4
2. Les activites du laboratoire international de radioactivite marine	5
B. — Raison d'être et contenu de l'accord du 31 octobre 1985	7
1. La necessite d'un accord franco-monegasque prealable a l'accord de siege : une solution convenue des 1976	7
a) L'origine du probleme pose	7
b) La difficulte pratique	7
c) Les solutions juridiques possibles	8
d) Le precedent de l'Organisation hydrographique internationale en 1976	8
2. Les dispositions de l'accord propose : la reprise des facultes habituellement consenties aux organisations de meme nature	9
C. — Les observations de votre rapporteur	10
1. Premiere remarque : la ratification par la France des statuts de l'A.I.E.A.	10
2. Deuxieme point : l'importance du personnel français du laboratoire	10
3. Troisieme observation : l'interet de la collaboration existant entre le laboratoire et le Commissariat a l'energie atomique	10
4. Quatrieme facteur : l'urgence relative de l'entree en vigueur de l'accord du 31 octobre 1985	11
5. Cinquieme donnee : le contexte des relations franco-monegasques	11
Les conclusions de votre commission	11

MESDAMES, MESSIEURS,

Déposé en première lecture sur le Bureau du Sénat, le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation d'un accord franco-monégasque du 31 octobre 1985 relatif aux privilèges et immunités de l'Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.) dans la Principauté.

L'originalité de cet échange de lettres, dont les dispositions techniques sont par ailleurs classiques, vient de ce que l'accord franco-monégasque ne constitue en réalité qu'un préalable à l'accord de siège que le Gouvernement monégasque doit prochainement conclure avec l'A.I.E.A. au sujet du « laboratoire international de radioactivité marine », installé par l'A.I.E.A. dans la Principauté depuis vingt-cinq ans.

Cette situation provient de ce que, si le Gouvernement monégasque est compétent du point de vue territorial pour contracter avec une organisation installée à Monaco, les conventions franco-monégasques du 18 mai 1963 donnent compétence à l'administration française dans certains domaines, notamment fiscal et douanier.

C'est pourquoi le présent échange de lettres ne constitue qu'une étape préalable à l'accord de siège proprement dit relatif au laboratoire international de radioactivité marine de l'A.I.E.A.

*

* *

**A. — L'objet de l'échange de lettres franco-monégasque :
le laboratoire international de radioactivité marine de l'A.I.E.A.**

Il convient, avant d'analyser le contenu des dispositions du présent accord, de rappeler brièvement les activités de l'Agence internationale pour l'énergie atomique (A.I.E.A.) et du laboratoire international de radioactivité marine, installé à Monaco, qui en est une émanation.

*1. Les fonctions essentielles de l'Agence internationale
de l'énergie atomique (A.I.E.A.).*

La création de l'A.I.E.A. résulte d'une initiative du Président Eisenhower en décembre 1953 et répondait initialement à un triple objectif :

— offrir à tous les peuples, malgré l'échec des négociations sur le désarmement, le bénéfice des emplois pacifiques de l'énergie atomique, en vue de satisfaire les besoins plutôt que d'accroître la terreur ;

— encourager les recherches sur de tels emplois pacifiques en mettant à la disposition de tous les scientifiques du monde les connaissances et le matériel nécessaires ;

— et diminuer progressivement le potentiel nucléaire militaire en encourageant une attribution toujours plus grande de combustible à l'Agence.

Le 14 décembre 1954, l'Assemblée générale des Nations unies décida à l'unanimité la convocation d'une conférence internationale sur les emplois scientifiques de l'énergie atomique qui se réunit à New York en octobre 1956 avec la participation de 82 pays et adopta son statut.

Organisation autonome placée sous l'égide des Nations unies, disposant de droits plus étendus que les institutions spécialisées de l'O.N.U., l'A.I.E.A., qui compte aujourd'hui plus d'une centaine de membres, dispose d'organes assez semblables à ceux de ces institutions, même si l'organe exécutif, le Conseil des gouverneurs, dispose d'une position privilégiée par rapport à la Conférence générale, l'organe délibérant, au directeur général et au secrétariat, organes administratifs.

Selon l'article 11 de son statut « l'Agence s'efforce de hâter et d'accroître la contribution de l'énergie atomique à la paix, la santé

et la prospérité du monde entier. Elle s'assure dans la mesure des ses moyens que l'aide fournie n'est pas utilisée de manière à servir à des fins militaires ».

La vocation de l'Agence est ainsi double : développer la prospérité par l'atome tout en sauvegardant la sécurité malgré l'atome.

— Sur ce dernier point — la sécurité —, l'A.I.E.A. a d'abord pour fonction de renforcer la protection contre les risques d'accidents atomiques aussi bien par des mesures préventives — par exemple en matière de réglementation des transports — que par des mesures consécutives aux accidents : l'Agence a, à cet égard, organisé un système conventionnel d'assistance mutuelle et de responsabilité civile. Dans le même cadre de lutte pour la sécurité, l'A.I.E.A. tente d'assurer la protection contre tout réemploi militaire des ressources atomiques : l'article III de son statut lui enjoint de s'assurer que l'aide fournie par elle-même ou sous son contrôle n'est pas utilisée à des fins militaires. Et l'article III B-1 situe cette tâche dans une perspective plus vaste : l'Agence doit agir en vue de réaliser un désarmement universel garanti. Il faut à ce titre rappeler que le traité de non-prolifération nucléaire a attribué compétence à l'Agence en matière de contrôle.

— Le second volet des objectifs assignés à l'A.I.E.A. est d'élargir et de développer les emplois de l'énergie nucléaire en facilitant la diffusion parmi tous ses membres de la capacité technique, de l'infrastructure et des matières premières.

Il est ici nécessaire de distinguer les activités exercées dans l'intérêt des pays en voie de développement et les activités scientifiques et techniques d'intérêt plus général.

Vis-à-vis des pays défavorisés, l'assistance technique apportée par l'A.I.E.A. est devenue l'une de ses fonctions primordiales, même si elle ne parvient pas à satisfaire toutes les demandes.

Les activités scientifiques et techniques d'intérêt général assumées par l'Agence recouvrent pour leur part des domaines très variés : sources de rayonnement en agriculture et en médecine, recherches et services en sciences physiques notamment. C'est dans ce dernier cadre que s'inscrivent les activités du laboratoire international de radioactivité marine installé à Monaco.

2. Les activités du laboratoire international de radioactivité marine.

Installé dans la Principauté depuis 1961, le laboratoire international de radioactivité marine de l'A.I.E.A. a pour objet principal l'étude de la radioactivité en milieu marin et de ses effets sur les organismes qui y vivent. L'article 3 du présent accord franco-

monégasque précise que ses activités comprennent notamment les recherches sur le comportement des radionucléides dans l'environnement marin, la mise au point de méthodes de mesure des radionucléides, la réalisation d'exercices d'intercalibration, la formation de chercheurs et la participation à d'autres programmes internationaux en relation avec les pollutions radioactives et non radioactives du milieu marin.

Le personnel du laboratoire, indique l'article 5, est dirigé par un directeur et comprend, outre des employés non permanents, des fonctionnaires de responsabilité et des fonctionnaires d'exécution.

Un bref historique des activités du laboratoire rappelle que son origine se trouve dans un programme de recherche sur le comportement des radionucléides en milieu marin qui a commencé au début des années 60 à la suite de la conclusion d'un accord de trois ans entre l'Agence, le Gouvernement de la Principauté et l'Institut océanographique.

A l'issue des cinq premières années, le programme du laboratoire de Monaco a été précisé et a pris de l'importance par rapport aux autres études océanographiques entreprises par les Nations unies et plusieurs Etats membres, notamment les pays méditerranéens. Le laboratoire a ensuite notamment participé à un programme de recherche coordonné auquel se sont associés des établissements de seize pays.

Durant les années 70, une des opérations importantes du laboratoire a été une comparaison des mesures d'échantillons normalisés d'eau de mer contaminée à laquelle ont pris part plus de cinquante laboratoires de vingt-six pays. Puis le laboratoire s'est surtout penché sur la normalisation et l'étalonnage des méthodes d'analyse employées par les laboratoires nationaux pour l'étude des effets de la radioactivité sur la mer et la vie marine.

Pendant la même période, des études limitées de pollution par des substances non radioactives telles que les métaux lourds ont été effectuées, contre remboursement, pour le compte de l'U.N.E.S.C.O. et du programme des Nations unies pour l'environnement (P.N.U.E.). Le plan d'action méditerranéen du P.N.U.E. et d'autres opérations ont permis au laboratoire d'appuyer de plus en plus activement les travaux d'analyse dans plusieurs pays méditerranéens.

Enfin, dans la période la plus récente, la priorité a été donnée aux travaux ayant trait à l'élimination des déchets radioactifs de faible, moyenne et haute activité dans les hauts fonds océaniques, travaux qui resteront probablement très prioritaires. Le laboratoire a redoublé d'efforts pour assurer une formation scientifique et technique aux opérations radiochimiques et radiobiologiques.

Telles ont été, pour l'essentiel, les activités du laboratoire international de radioactivité marine qui a fait l'objet en 1975 d'un nouvel accord trilatéral entre l'A.I.E.A., la Principauté et l'Institut océanographique lequel, plusieurs fois reconduit, vient à expiration le 30 juin prochain et doit être alors remplacé par un accord de siège entre la Principauté et l'Agence.

*

* *

B. — Raison d'être et contenu de l'accord du 31 octobre 1985.

Le contenu de l'accord du 31 octobre 1985 n'innove pas quant au fond et se borne à prévoir les facilités habituellement consenties en France aux organisations internationales de même nature que l'A.I.E.A. Il convient toutefois, avant d'analyser plus précisément ces dispositions, d'en justifier la nécessité comme préalable à l'accord de siège entre Monaco et l'Agence.

1. La nécessité d'un accord franco-monégasque préalable à l'accord de siège : une solution convenue dès 1976.

a) *L'origine du problème posé* réside dans la volonté de la Principauté de Monaco et de l'A.I.E.A. de conclure un accord de siège concernant le laboratoire international de radioactivité marine, installé à Monaco.

L'objet de cet accord de siège est double :

— donner un cadre juridique stable aux activités du laboratoire en permettant le développement de ses activités grâce aux propositions monégasques : mise à disposition de locaux nouveaux, prestations de services... ;

— et déterminer les conditions de l'installation du laboratoire ainsi que les privilèges et immunités dont bénéficiera l'A.I.E.A. à Monaco.

b) *La difficulté pratique* est venue de ce que les privilèges et immunités consentis à une organisation internationale en Principauté ressortissent aux relations franco-monégasques dans la mesure où ils portent sur des questions douanières et fiscales.

Il faut ici rappeler, en effet, que si la Principauté de Monaco constitue un Etat indépendant reconnu comme tel par la communauté internationale, certaines limitations ont été apportées à sa souveraineté, du fait du caractère privilégié des relations entre Paris

et la Principauté, par les conventions franco-monégasques — notamment les conventions fiscales et douanières du 18 mai 1963.

— Dans le domaine des douanes, le régime douanier de Monaco, posé dès 1861 et rénové en 1963, fait de la France et de la Principauté une union douanière, ce qui signifie concrètement que Monaco fait partie du territoire douanier français. L'administration française des douanes assure ainsi en Principauté l'application de tous les textes législatifs et réglementaires en vigueur en France en la matière. D'où la nécessité de faire accorder par la France les dispositions douanières figurant dans un accord concernant un organisme international.

— De même, dans le domaine fiscal, la convention du 18 mai 1963 constitue également le texte de référence. Elle permet notamment une imposition justifiée de la plupart des Français installés en territoire monégasque. D'où la compétence pour la France pour accorder, le cas échéant, les exonérations découlant des privilèges et immunités accordés à une organisation internationale.

c) *Les solutions juridiques possibles.*

Quelle solution juridique retenir pour résoudre cette difficulté ? On aurait pu imaginer que l'organisation internationale conclût directement avec la France un accord lui consentant les privilèges relevant de sa compétence, tandis que la Principauté lui aurait, de son côté, accordé les immunités et privilèges qu'il était de son ressort de consentir. Cette formule présentait toutefois l'inconvénient de mettre en relief les restrictions de souveraineté auxquelles Monaco a consenti en 1963, au terme de difficiles négociations. Et le Gouvernement monégasque préférerait naturellement demeurer l'interlocuteur unique vis-à-vis d'organismes installés, souvent depuis des lustres, sur son territoire.

La solution retenue d'un accord franco-monégasque préalable à l'accord de siège conclu entre le Gouvernement monégasque et l'organisme international intéressé est ainsi apparue comme la meilleure, sauvegardant les intérêts de la France et de la Principauté, tout en s'inscrivant dans le cadre de relations bilatérales étroites et privilégiées.

d) *Le précédent de l'Organisation hydrographique internationale en 1976.*

Cette solution, reprise dans le présent accord, fut convenue dès 1976 à l'occasion de l'élaboration de l'accord de siège de l'Organisation hydrographique internationale, établie à Monaco depuis 1921.

La conclusion de la négociation de cet accord destiné à consacrer le statut juridique et les privilèges et immunités de cette organisation sur le territoire monégasque fut retardée jusqu'à l'entrée en vigueur d'un accord franco-monégasque précisant les dispositions relevant de la compétence de l'administration française.

Cet accord fut réalisé le 31 mai 1976 sous la forme d'un échange de lettres, conférant à l'organisation les privilèges et immunités habituellement octroyés par la France aux organisations internationales de même nature, et dont l'approbation fit l'objet d'une loi du 24 décembre 1976.

C'est, trait pour trait, exactement la même procédure qui est utilisée aujourd'hui.

*2. Les dispositions de l'accord proposé :
la reprise des facilités habituellement consenties
aux organisations de même nature.*

De la même façon, les dispositions du présent accord du 31 octobre 1985 reprennent, terme pour terme, celles de l'accord du 31 mai 1976. Parfaitement convenues, et devenues ainsi classiques, elles confèrent à l'A.I.E.A. les privilèges et immunités traditionnellement consentis par la France.

Composé de six articles, le texte échangé entre les deux Gouvernements contient deux séries de dispositions principales :

— en ce qui concerne l'Agence internationale de l'énergie atomique elle-même, elle bénéficiera en Principauté de garanties usuelles pour ses biens et avoirs (art. premier), de facilités pour ses sessions et ses relations avec les Etats membres (art. 4), des exonérations habituelles en matière fiscale et douanière (art. 2) ;

— en ce qui concerne le laboratoire international de radioactivité marine, dont les activités et les catégories de personnel sont précisées aux articles 3 et 5, ses fonctionnaires jouiront pour leur part, notamment aux termes de l'article 6 :

● de certaines exonérations au titre de l'impôt sur les traitements et émoluments rémunérant leurs activités à l'Agence ; cette disposition ne sera toutefois pas applicable aux ressortissants français, ni à ceux de ces derniers qui résident en Principauté mais sont imposables en France, ni aux résidents permanents en France, à moins que l'Agence n'institue un impôt interne effectif à la charge de ses agents ;

● et d'un titre de séjour spécial pour eux-mêmes, leurs conjoints et enfants mineurs vivant à leur foyer ; le Gouvernement français n'est cependant, là encore, pas tenu d'accorder ce privilège à ses ressortissants ni aux résidents permanents en France ou à Monaco.

C. — Les observations de votre rapporteur.

Au terme de cette analyse, et au moment d'apprécier le présent projet de loi, l'accord franco-monégasque du 31 octobre 1985 appelle de votre rapporteur cinq brèves observations qui viennent souligner l'opportunité de son approbation.

1. *Première remarque : la ratification par la France des statuts de l'A.I.E.A.*

La France a ratifié le statut de l'A.I.E.A. dont l'article XV dispose que l'Agence jouit sur le territoire de chacun de ses Etats membres — dont Monaco fait partie — de la capacité juridique et des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour exercer ses fonctions. Il est dès lors naturel que la France accorde en particulier à l'A.I.E.A. les privilèges et immunités propres à faciliter le développement des activités d'un des organismes dépendant de l'Agence, en l'occurrence le laboratoire international de radioactivité marine.

2. *Deuxième point : l'importance du personnel français du laboratoire.*

Le Gouvernement français est par ailleurs d'autant plus conduit à favoriser les activités de ce laboratoire de l'A.I.E.A. que son personnel — pour limité qu'il soit — est pour une bonne part, français : la moitié environ des trente fonctionnaires du laboratoire est en effet de nationalité française. Il était donc nécessaire que leur situation, fiscale et douanière notamment, soit précisée avant la conclusion d'un accord de siège.

3. *Troisième observation : l'intérêt de la collaboration existant entre le laboratoire et le Commissariat à l'énergie atomique.*

Il convient, de plus, sur le fond des choses, de marquer ici l'intérêt de l'étroite collaboration qui s'est instaurée — et mérite d'être développée — entre le laboratoire de radioactivité marine de Monaco et le Commissariat français à l'énergie atomique (C.E.A). Les laboratoires de radioécologie de Toulon et de Cadarache sont tout particulièrement intéressés par le renforcement de cette coopération qui pourrait résulter du développement des activités du laboratoire de l'A.I.E.A. préconisé par les autorités monégasques.

4. *Quatrième facteur : l'urgence relative de l'entrée en vigueur de l'accord du 31 octobre 1985.*

De surcroît, l'intérêt d'une approbation relativement rapide, par les autorités françaises et monégasques, de l'accord du 31 octobre 1985 — qui entrera en vigueur, aux termes de son article 6, trente jours après l'accomplissement des formalités d'approbation — résulte de ce que le Conseil des gouverneurs de l'A.I.E.A. a fixé au 30 juin 1986 la date limite pour la conclusion d'accord de siège avec la Principauté de Monaco. Ces négociations se prolongeant depuis plusieurs années, il serait évidemment très dommageable qu'un nouveau retard n'entraîne la remise en cause des dispositions prévues en faveur du laboratoire de Monaco.

5. *Cinquième donnée : le contexte des relations franco-monégasques.*

Enfin, dernière observation, le présent accord, quel que soit le caractère limité de son objet, viendra opportunément s'inscrire à l'actif des relations entre la France et Monaco, relations bilatérales traditionnelles, confiantes, constructives et étroites, dont l'excellence a encore récemment été revivifiée lors de la visite du Président de la République dans la Principauté.

*

* *

Les conclusions de votre commission.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 16 avril 1986, vous propose d'*adopter* le présent projet de loi autorisant l'approbation de l'accord franco-monégasque du 31 octobre 1985 relatif aux privilèges et immunités de l'Agence internationale de l'énergie atomique dans la Principauté.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco relatif aux privilèges et immunités de l'Agence internationale de l'énergie atomique dans la principauté, signé à Paris le 31 octobre 1985 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 320 (1985-1986).