

N° 291

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 1989

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 d'un accord entre le Gouvernement de la République française et l'Union internationale des télécommunications concernant la tenue, l'organisation et le financement de la conférence de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications,

Par M. André BETTENCOURT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président*; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, *vice-présidents*; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, *secrétaires*; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Bécart, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 619, 621 et T.A. 83.

Sénat : 275 (1988-1989).

Traités et conventions. - Union internationale des télécommunications.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	5
A - PRESENTATION GENERALE DE L'UNION INTERNATIONALE DES TELECOMMUNICATIONS	7
1°) - La genèse de l'institution : une des plus anciennes organisations internationales, trouvant son origine dans les caractéristiques techniques d'activités impliquant, par leur nature, un régime international	7
a). Une organisation héritière de l'Union télégraphique et de l'Union radiotélégraphique internationales	7
b). L'évolution de l'Union internationale des télécommunications	8
2°) - La composition et les structures de l'Union : une organisation à vocation universelle reposant sur des structures relativement complexes	8
a). La composition de l'U.I.T.	8
b). Les organes de l'U.I.T.	9
3°) - La France et l'Union internationale des télécommunications : des relations privilégiées	10
a). Une présence importante dans le fonctionnement de l'organisation	10
b). Un rôle très actif dans les organes de l'Union	11
B - L'ACCORD DU 4 AVRIL 1989 ENTRE LE GOUVERNEMENT FRANCAIS ET L'UNION INTERNATIONALE DES TELECOMMUNICATIONS	13
1°) - La nécessité juridique du texte proposé	13
a). L'absence de base juridique aux privilèges et immunités qu'il est d'usage d'accorder aux participants à une réunion internationale telle que la Conférence de plénipotentiaires de l'U.I.T.	13
b). La négociation, la conclusion et les conditions d'approbation de l'accord du 4 avril 1989	14

2°) - L'analyse des dispositions de l'accord	15
a). La nature et la portée des privilèges et immunités accordés	15
b). Les facilités et services divers fournis par l'Etat hôte et le financement de la Conférence	16
3°) - Les observations de votre rapporteur	17
a). Un accord de portée limitée	17
b). Un accord bien tardif	18
Les conclusions de votre rapporteur et de la commission	18
Projet de loi	19

Mesdames, Messieurs,

L'accord entre le Gouvernement français et l'Union internationale des télécommunications (U.I.T.), dont le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation, appelle d'emblée une double remarque :

- son objet est, d'abord, très ponctuel : il s'agit de prendre les dispositions nécessaires en vue de la tenue, l'organisation et le financement de la Conférence de plénipotentiaires de l'U.I.T. qui doit se tenir très prochainement à Nice, du 23 mai au 29 juin 1989 ;

- il faut aussi relever les conditions d'extrême célérité dans lesquelles se déroule la procédure d'autorisation parlementaire de cet accord, signé le 4 avril dernier, adopté en Conseil des ministres le 19 avril, examiné par l'Assemblée nationale le 27 avril et présenté aujourd'hui à notre Haute Assemblée : moins de quarante jours se seront ainsi écoulés entre la conclusion de l'accord et son adoption définitive par le Parlement !

Votre rapporteur comprend l'urgence qui justifie ce calendrier, le présent accord devant entrer en vigueur, après promulgation de la loi et dépôt des instruments de ratification, avant l'ouverture de la prochaine conférence de Nice.

Il lui sera toutefois permis de relever que cette urgence trouve son origine directe dans la date, extrêmement tardive, de la signature de cet accord relatif à une conférence dont la tenue en France a été prévue dès 1986, puis confirmée en 1987 et 1988, et de rappeler l'attachement de notre commission aux conditions -et aux

délais-nécessaires à l'examen, que nous souhaitons approfondi, des traités et accords internationaux conclus par notre pays.

*

* *

h

A - PRESENTATION GENERALE DE L'UNION INTERNATIONALE DES TELECOMMUNICATIONS

1°) - La genèse de l'institution : une des plus anciennes organisations internationales, trouvant son origine dans les caractéristiques techniques d'activités impliquant, par leur nature, un régime international

a). Une organisation héritière de l'Union télégraphique et de l'Union radiotélégraphique internationales

Les caractéristiques techniques de la télégraphie électrique impliquèrent, dès le milieu du XIXème siècle, l'établissement d'un régime international. C'est ainsi qu'après la conclusion de conventions internationales à portée géographique limitée fut signée, le 17 mai 1865 à Paris, une convention regroupant, à l'origine, vingt Etats et portant création d'une Union télégraphique internationale.

Au début du XXe siècle, les progrès techniques résultant de l'utilisation des ondes hertziennes et de l'apparition de la télégraphie sans fil conduisirent à la création, à Berlin, le 30 octobre 1906, par vingt-sept pays, d'une Union radiotélégraphique internationale dont le bureau était commun avec celui de l'Union télégraphique internationale, installé à Berne.

Un quart de siècle plus tard, le développement des communications télégraphiques et téléphoniques, tant par fil que sans fil, déboucha sur une fusion des organisations créées en 1865 et 1906, sous le nom d'Union internationale des télécommunications.

b). L'évolution de l'Union internationale des télécommunications

C'est lors d'une conférence réunie à Madrid que fut créée, par une convention du 9 décembre 1932, l'Union internationale des télécommunications (U.I.T.), dotée d'un bureau central établi à Berne et d'un règlement international des télécommunications adopté au Caire en 1938.

La conférence d'Atlantic City en 1947 réorganisa l'Union par la création de nouveaux organes permanents et la transforma en une institution spécialisée en relation avec les Nations Unies, tandis qu'une conférence tenue à Paris en 1949 adaptait et actualisait le règlement international du Caire.

A plusieurs reprises, les développements et perfectionnements techniques entraînent la signature d'une nouvelle convention internationale des télécommunications. Le statut légal de l'U.I.T. est aujourd'hui établi par la convention signée à Nairobi le 6 novembre 1982 et entrée en vigueur le 1er janvier 1984.

2°). La composition et les structures de l'Union : une organisation à vocation universelle reposant sur des structures relativement complexes.

a). La composition de l'U.I.T.

L'Union internationale des télécommunications, à laquelle ses caractéristiques techniques donnent une vocation universelle, rassemble aujourd'hui 166 membres.

Si l'Afrique du Sud a été exclue de toutes les conférences et réunions de l'U.I.T. en novembre 1982, lors de la conférence de

Nairobi, tous les membres de l'Union sont soumis aux droits et obligations prévus dans la convention internationale des télécommunications. Ils disposent chacun d'une voix -sous réserve d'avoir versé leurs contributions au budget de l'Union- dans les conférences et autres organes de l'Union.

b). Les organes de l'U.I.T.

Le siège de l'Union internationale des télécommunications est établi à Genève depuis une décision prise en 1948. C'est là que sont installés les différents organes permanents de l'Union, dont la structure s'est étoffée et a été rendue plus complexe au fil des décennies.

- La Conférence de plénipotentiaires, composée de tous les membres de l'Union, est l'instance suprême de l'Union. Se réunissant en principe tous les cinq ans, elle fixe la politique générale de l'organisation, vote son budget, élit les membres de son conseil d'administration et adopte éventuellement les révisions de la convention internationale. C'est la prochaine réunion, sur le territoire français, de cette Conférence de plénipotentiaires qui est à l'origine de l'accord signé le 4 avril 1989 avec le gouvernement français et qui fait l'objet du présent projet de loi.

- Les conférences administratives de l'Union -régionales ou mondiales- se réunissent simultanément à la Conférence de plénipotentiaires et entre deux Conférences de plénipotentiaires. Elles ont pour rôle de réviser les divers règlements des télécommunications. C'est ainsi que la conférence administrative des radiocommunications établit le règlement international en la matière et désigne les membres du comité international des fréquences.

- Le Conseil d'administration de l'Union est, pour sa part, composé de 41 membres élus par la Conférence de plénipotentiaires de manière à représenter équitablement les différentes zones géographiques. Se réunissant une fois par an en session ordinaire, il a pour charge de coordonner l'ensemble des activités de l'Union, d'arrêter son budget annuel et d'établir l'ensemble des règlements administratifs.

- Le secrétariat général de l'organisation est installé à Genève et a succédé à l'ancien bureau établi à Berne. Il rassemble des effectifs importants, de l'ordre de 800 personnes. Le secrétaire général, actuellement de nationalité australienne, est élu, ainsi que le vice-secrétaire général, par la Conférence de plénipotentiaires.

- Les structures de l'Union comportent enfin trois comités techniques permanents qui sont composés des administrations concernées des membres de l'Union et, éventuellement, d'organismes privés reconnus dont l'activité technique justifie la présence, tout en constituant une caractéristique originale de l'U.I.T. parmi les organismes internationaux. Ces trois comités sont :

- . le comité consultatif international télégraphique et téléphonique,
- . le comité consultatif international des radiocommunications,
- . enfin, le comité international d'enregistrement des fréquences, dont l'importance particulière mérite d'être relevée puisqu'il effectue l'inscription des assignations de fréquence ; ce comité est composé de cinq membres, élus par la conférence administrative des radiocommunications, qui constituent de véritables agents internationaux puisqu'ils ne sont pas les représentants de leurs pays respectifs mais sont investis d'un mandat international qu'ils doivent exercer en toute indépendance.

3°) - La France et l'Union internationale des télécommunications : des relations privilégiées

a). Une présence importante dans le fonctionnement de l'organisation

Pour des raisons historiques -la place de la France dans l'histoire de l'U.I.T.-, des raisons géographiques -la proximité du siège de l'Union, établi à Genève-, et des raisons techniques -la place occupée par notre pays dans le domaine des télécommunications-, la

France occupe une place particulièrement importante au sein de l'Union internationale des télécommunications.

- Notre pays est ainsi -à égalité avec les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne fédérale, le Japon et l'Union soviétique- l'un des six principaux contributeurs au budget de l'U.I.T. Sa part contributive - 7,65% du budget de l'organisation- s'élève ainsi pour 1989 à près de 7 millions de francs suisses sur un budget global d'environ 106 millions de francs suisses.

- La France est également très fortement représentée au sein du secrétariat de l'U.I.T. qui rassemble 230 de nos ressortissants sur un effectif global de 800 personnes, soit près de 30% des emplois permanents de l'organisation.

- Il n'est pas indifférent, enfin, de relever que le français figure parmi les six langues officielles de l'Union, constitue l'une de ses trois langues de travail -aux côtés de l'anglais et de l'espagnol-, et qu'en cas de contestation, le texte français y fait foi.

b). Un rôle très actif dans les organes de l'Union

La France joue par ailleurs un rôle très actif au sein des organes de l'Union.

C'est ainsi que son mandat au Conseil d'administration de l'organisation -dont elle fait actuellement partie- est régulièrement renouvelé lors de chaque Conférence de plénipotentiaires. La France occupe en outre une place traditionnellement importante au sein des trois comités techniques permanents de l'Union, dont nous avons souligné le rôle. Notre pays constitue enfin le principal fournisseur d'experts dans le cadre du programme de coopération technique de l'U.I.T.

Cette audience particulièrement forte de la France au sein de l'Union peut entraîner des retombées très favorables pour

notre industrie des télécommunications. Elle ne peut être que confortée par la prochaine tenue dans notre pays, à l'invitation du gouvernement français, de la Conférence de plénipotentiaires, instance suprême de l'U.I.T. C'est donc d'un oeil *a priori* favorable que votre rapporteur vous propose d'examiner les dispositions prises pour organiser et financer de cette conférence.

*

* *

B - L'ACCORD DU 4 AVRIL 1989 ENTRE LE GOUVERNEMENT FRANÇAIS ET L'UNION INTERNATIONALE DES TELECOMMUNICATIONS

1°) - La nécessité juridique du texte proposé

a). L'absence de base juridique aux privilèges et immunités qu'il est d'usage d'accorder aux participants à une réunion internationale telle que la Conférence de plénipotentiaires de l'U.I.T.

La tenue à Nice, du 23 mai au 29 juin 1989, de la Conférence de plénipotentiaires de l'Union a imposé la conclusion d'un accord entre le gouvernement français et l'U.I.T. aux fins de préciser les facilités, privilèges et immunités qu'il est d'usage pour l'Etat d'accueil d'accorder, à l'occasion de telles réunions internationales, à l'organisation, à ses personnels et aux délégués des Etats membres.

La nécessité de conclure un accord spécifique avec l'U.I.T. pour prévoir, en l'espèce, ces privilèges et immunités a une double origine :

- d'une part, le caractère inapplicable, en l'occurrence, des conventions auxquelles la France est partie : contrairement à la plupart des conventions portant création d'une organisation internationale, la convention internationale des télécommunications -établie, dans sa dernière version, à Nairobi le 6 novembre 1982- ne comporte aucune disposition en matière de privilèges et immunités. Par ailleurs, la convention du 13 février 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, à laquelle la France est partie, n'est pas directement applicable à l'U.I.T. ;

- d'autre part, le fait que notre pays n'est pas partie à la convention du 21 novembre 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées : la France, dont la politique en la matière est relativement restrictive, a préféré à cette solution générale l'établissement de solutions particulières pour chaque organisation internationale concernée.

Ainsi était-il nécessaire de conclure avec l'Union internationale des télécommunications un accord spécifique fixant le cadre juridique permettant à notre pays d'accueillir la prochaine Conférence de plénipotentiaires.

b). La négociation, la conclusion et les conditions d'approbation de l'accord du 4 avril 1989

C'est ainsi que des négociations ont été entreprises entre le gouvernement français et le secrétaire général de l'U.I.T. en vue d'élaborer un accord qui reprend, dans sa forme, la présentation générale des conventions systématiquement conclues par l'Union avec le pays hôte préalablement à chaque Conférence de plénipotentiaires.

Sa mise au point a nécessité des délais relativement longs, justifiés notamment -d'après les informations recueillies par votre rapporteur- par la diversité des administrations concernées. Sa signature n'est ainsi intervenue que le 4 avril dernier -soit moins de huit semaines avant l'ouverture de la Conférence.

Or, en vertu de l'article 53 de la Constitution, cet accord, qui confère des privilèges et immunités, dérogoires au droit commun, aux participants à la Conférence, ne peut être approuvé qu'en vertu de la loi. Ce qui justifie le présent projet de loi et explique les conditions de son examen, à marche forcée, par le Parlement.

Sur le fond des choses, l'accord proposé comporte deux volets principaux :

- d'une part, les privilèges et immunités octroyés, pour la durée de la conférence, à l'organisation, à ses personnels et aux représentants des Etats membres ;

- d'autre part, les facilités et services divers fournis par le pays hôte pour l'organisation de la Conférence, ainsi que les conditions de leur financement par la France.

2°) - L'analyse des dispositions de l'accord

a). La nature et la portée des privilèges et immunités accordés

Après les définitions d'usage (article 1er) et la confirmation de la date et du lieu de la Conférence (article 2), les articles 3 et 4 de l'accord définissent les privilèges et immunités accordés à l'organisation, à ses fonctionnaires et aux participants.

S'agissant de la nature et de la portée de ces privilèges et immunités, il est apparu que la solution la plus appropriée était, sous certaines réserves, de rendre applicables les dispositions de la convention du 13 février 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

C'est ainsi que les représentants des Etats membres à la Conférence bénéficieront notamment, par analogie à l'article IV de la convention de 1946 :

- de l'immunité d'arrestation personnelle pour les actes accomplis en leur qualité de représentants et de l'immunité de juridiction,
- de l'inviolabilité de leurs papiers et documents,
- ou du droit de recevoir des documents par valises scellées.

De même, les privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires de l'organisation sont calqués sur ceux prévus par l'article V de la convention de 1946.

Toutefois, ce régime allant sensiblement plus loin que celui généralement accordé aux organisations spécialisées se réunissant en France, et pour éviter de créer ainsi un précédent, plusieurs limitations ont été apportées aux dispositions de la

convention de 1946. Quatre de ces tempéraments méritent d'être relevés :

- en ce qui concerne l'autorisation d'entrée et de séjour en France des participants, l'annexe A au présent accord, qui en fait partie intégrante, prévoit une clause de sécurité publique permettant au gouvernement de s'opposer à l'entrée en France d'une personne pour des motifs sérieux touchant à la sécurité publique ;

- en ce qui concerne l'immunité d'arrestation personnelle, elle ne sera pas applicable, aux termes de l'article 4-4, en cas de crimes ou de délits flagrants ;

- en ce qui concerne l'immunité de juridiction, le même article prévoit qu'elle ne saurait s'appliquer en cas d'infraction à la réglementation de la circulation ou en cas d'accident automobile, ceci afin de permettre l'indemnisation des victimes ;

- enfin, il résulte de l'article 4-5 que l'exonération du paiement de la T.V.A. -qui découle de l'application de la convention de 1946- est accordée à la seule Union pour ses dépenses effectuées directement en France.

b). Les facilités et services divers fournis par l'Etat hôte et le financement de la Conférence

Les articles 5, 6, 7 et 9 du présent accord et ses annexes B et C précisent ensuite les facilités et services divers qui doivent être fournis par la France à l'occasion de la Conférence, ainsi que les charges financières qui lui incomberont.

Les divers services offerts par l'Etat hôte pour l'organisation et le bon déroulement de la conférence sont précisés - avec un luxe de détails qu'il est quelque peu surprenant de trouver, fût-ce en annexe, dans un projet de loi- à l'annexe B de l'accord. Ces dispositions pratiques feront l'objet, en vertu de l'article 9, d'arrangements entre le secrétaire général de l'U.I.T. et les autorités françaises.

S'agissant du financement de la Conférence, le gouvernement français prendra à sa charge les dépenses supplémentaires occasionnées par le fait que la Conférence se tiendra

hors du siège de l'organisation, établi à Genève. Le détail de ces coûts supplémentaires résultant de la tenue de la Conférence à Nice est précisé à l'annexe C du présent accord : le montant des dépenses imputables au budget de l'U.I.T. sera de 2,6 millions de francs suisses ; la charge incombant à la France s'élèvera à 1,6 million de francs suisses, la totalité de cette dépense étant imputée sur les crédits prévus à cet effet au titre du budget annexé du ministère des Postes, des Télécommunications et de l'Espace pour 1989.

Les autres dispositions du présent accord n'appellent pas de commentaire particulier de votre rapporteur : l'article 10 a trait au règlement des différends éventuels -soumis à un tribunal arbitral ; quant à l'article 11, il permettra l'entrée en vigueur de l'accord -que l'U.I.T. a déjà approuvé- dès le dépôt de l'instrument d'approbation de la France qui suivra immédiatement la promulgation de la loi qui nous est proposée.

3°) - Les observations de votre rapporteur

a). Un accord de portée limitée

Au terme de cet examen, les dispositions de l'accord du 4 avril 1989 ne suscitent pas, en tant que telles, de critiques majeures. Votre rapporteur observera toutefois la portée limitée d'un accord dont les dispositions de nature financière ont été adoptées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1989.

Quant au reste, les dispositions proposées, qui ont un objet très ponctuel -les conditions d'organisation d'une conférence-, sont très limitées dans le temps puisqu'elles ne vaudront que deux semaines avant et une semaine après la durée de ladite conférence. Seules subsisteront ensuite, durant quelque temps, les dispositions de l'article 6-5 relatives au versement du solde des sommes dues par la France à l'U.I.T (durant un délai de trois mois), et les dispositions de l'article 10 concernant le règlement des différends éventuels.

b). Un accord bien tardif

Votre rapporteur ne saurait enfin conclure sans évoquer les causes et les conséquences du caractère extrêmement tardif de la conclusion de cet accord en date du 4 avril 1989. Il souhaite, dans cet esprit, et tout en soulignant la nécessité d'autoriser l'approbation du présent accord, poser trois questions au gouvernement :

- pour quelles raisons un accord, dont la nécessité était connue depuis plusieurs années et qui devait être soumis à autorisation parlementaire, n'a pu être conclu que quelques semaines avant le début de la conférence à laquelle il s'applique ?

- quelles seraient, par hypothèse, les conséquences juridiques et pratiques du rejet par le Parlement du présent projet de loi, à quelques jours de l'ouverture de la Conférence de Nice, alors que toutes les mesures préparatoires à l'organisation de cette conférence ont nécessairement dû être déjà prises, avant même l'approbation du présent accord ?

- le gouvernement envisage-t-il enfin -ce qui pourrait permettre d'éviter le renouvellement de la conclusion précipitée de tels accords- de devenir partie à la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du 21 novembre 1947 et, dans la négative, pour quelles raisons ?

*

* *

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a délibéré du présent projet de loi au cours de sa réunion du 10 mai 1989. A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Michel Caldaguès a estimé qu'il convenait d'encourager le gouvernement à n'accorder que de façon restrictive des privilèges et immunités pour de telles conférences. Le rapporteur a souligné que la pratique française consistant à conclure des accords spécifiques, au coup par coup, répondait à cette préoccupation. M. Michel Crucis s'est enfin étonné avec le rapporteur du caractère extrêmement tardif de la conclusion de cet accord.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de l'accord, signé à Genève le 4 avril 1989, entre le gouvernement français et l'Union internationale des télécommunications.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'Accord entre le gouvernement de la République française et l'Union Internationale des Télécommunications concernant la tenue, l'organisation et le financement de la Conférence de plénipotentiaires de l'Union Internationale des Télécommunications, signé à Genève le 4 avril 1989 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document AN n° 619 (9e législature).