

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 avril 1989

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 entre le Gouvernement de la République française et la Banque des Etats de l'Afrique centrale relatif à l'établissement à Paris d'un bureau de la Banque des Etats de l'Afrique centrale et à ses privilèges et immunités sur le territoire français (ensemble une annexe)

Par M. Emile DIDIER,

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 Becart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Cossé-Briassac, 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, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 197 (1988-1989)

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I - PLACE ET ROLE DE LA BANQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE CENTRALE DANS LA ZONE FRANC	5
A - Les principes fondamentaux de la "zone franc"	5
B - Nature et rôle de la Banque des Etats d'Afrique Centrale	6
II - L'ACCORD DE PARIS : UN DISPOSITIF CLASSIQUE EN MATIÈRE DE PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS	9
A - Privilèges et immunités du bureau	9
B - Privilèges et immunités des personnes	10
C - Dispositions finales	12
CONCLUSIONS	12
PROJET DE LOI	15

Mesdames, Messieurs,

L'accord du 20 avril 1988, dont l'approbation est demandée au Sénat, a pour objet d'autoriser l'établissement, ou plutôt le maintien, à Paris d'un bureau de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale, et de définir ses privilèges et immunités sur le territoire français.

Comme le rappelle opportunément l'article premier de cet accord, ce bureau parisien exerce, pour le compte du siège de la Banque, des fonctions d'information et d'intervention. Quoiqu'il remplisse ce rôle depuis 1973, date du transfert du siège de la Banque de Paris à Yaoundé, il ne bénéficiait jusqu'à aujourd'hui d'aucun des privilèges et immunités généralement consentis aux organismes internationaux. Sa situation comme celle de ses agents restait donc réglée dans les conditions du droit commun. Cet état de choses n'a jusqu'à présent pas soulevé de difficultés significatives. Cependant, comme la représentation parisienne de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, l'autre grand organisme de la zone franc bénéficie depuis 1979 d'un accord définissant ses privilèges et immunités, il a pu sembler opportun de rétablir la symétrie entre ces deux entités, assez voisines, et de signer avec la BEAC l'accord du 20 avril 1988 qui est aujourd'hui soumis à notre approbation.

Après un rappel du rôle tenu par la Banque des Etats de l'Afrique Centrale, dans la zone franc, votre rapporteur passera en revue les dispositions, au demeurant fort classiques, de l'accord de 1988.

I - PLACE ET ROLE DE LA BANQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE CENTRALE DANS LA ZONE FRANC

A - LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA "ZONE FRANC"

Au lendemain de leur accession à l'indépendance, la plupart des pays francophones d'Afrique Noire ont décidé de maintenir selon des modalités contractuelles des liens particuliers avec la France en matière monétaire. Ainsi s'est constituée "la zone franc".

Outre la République Fédérale Islamique des Comores qui jouit d'un statut à part, la zone franc comporte essentiellement deux sous-ensembles :

- l'Union Monétaire Ouest Africaine, qui groupe six pays de l'Afrique de l'Ouest (le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Niger, la Haute-Volta, le Togo et le Bénin), dont la monnaie commune, le franc de la Communauté financière en Afrique (Franc CFA), est gérée par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ;

- l'Union Monétaire d'Afrique Centrale, qui réunit le Tchad, la République Centrafricaine, le Congo, le Gabon, le Cameroun, et, depuis peu, la Guinée Equatoriale. La monnaie commune de cette union, le franc de la coopération financière en Afrique (franc CFA) est géré précisément par la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC), qui a passé avec la France l'accord dont il est aujourd'hui question.

Sans entrer dans une description détaillée des mécanismes de la zone franc, et des fonctions de la Banque des Etats d'Afrique Centrale, il suffit d'en rappeler les principes fondamentaux. Ceux-ci sont au nombre de quatre :

. **Une parité fixe entre les monnaies** : ainsi les transactions de monnaies à monnaies à l'intérieur de la zone franc se font sur la base d'un cours fixe sans variation de change au jour le jour en fonction des offres des demandes de monnaie ;

. **Liberté de transfert interne** : les transferts d'un pays à l'autre sont libres et la transférabilité d'une monnaie à l'autre est illimitée. Ceci entraîne une osmose complète entre les différentes monnaies, autorisée par la garantie française qui assure que tous les transferts extérieurs seront couverts, même en cas d'épuisement des réserves propres de change des banques centrales ;

. **Une harmonisation de la réglementation des changes des pays membres**, de façon à ce que la réglementation d'un pays ne puisse être contournée au moyen d'un transit des opérations avec l'étranger par un pays partenaire ;

. **Une centralisation des réserves de change dans un compte d'opérations ouvert par le Trésor français aux Instituts d'émission des pays africains.**

A cet égard, les conventions intervenues en 1972 pour la mise en place de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale, et la convention de compte d'opérations du 13 mars 1973 ont spécifié qu'en cas d'épuisement des disponibilités du compte d'opérations, la Banque doit, avant de faire appel au Trésor français, épuiser tous les avoirs extérieurs susceptibles d'être mobilisés, mais que, pour le cas où le compte d'opérations serait malgré tout débiteur, le solde serait justiciable du règlement d'intérêts, dans des conditions approximativement symétriques de celles appliquées aux intérêts versés par le Trésor français pour le solde créditeur.

B - NATURE ET ROLE DE LA BANQUE DES ETATS D'AFRIQUE CENTRALE

La Banque des Etats d'Afrique Centrale joue le rôle de Banque Centrale pour l'Union Monétaire d'Afrique Centrale. A ce

titre, elle a pour principale fonction d'assurer la gestion de la monnaie par le biais de son émission et des opérations qui la génèrent : transferts, opérations des Trésors Publics, opérations de crédit. En outre, et de façon annexe, elle remplit le rôle de chambre de compensation et de centrale de risques.

La Banque des Etats de l'Afrique Centrale a le statut d'un établissement public multinational africain. Ses services centraux sont établis depuis 1973 à Yaoundé, au Cameroun, et les capitales des autres Etats membres possèdent chacune une agence ayant les attributs de siège social. Un bureau parisien de la Banque assure pour sa part la liaison avec les organismes français.

La Banque des Etats de l'Afrique Central n'a pas à proprement parler la qualité d'organisme international -contrairement à la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest-. Cependant, comme l'écrit M. Bernard Vinay, ancien directeur à la BEAC, dans le livre qu'il a consacré à "la zone franc et la coopération monétaire", "ses biens et avoirs sont exempts de perquisitions, réquisitions, confiscations, expropriations ou tout autre forme de saisie ordonnée par le pouvoir exécutif ou par le pouvoir législatif des Etats membres et de la France".

L'accord de Paris du 20 avril 1988, qui est aujourd'hui soumis à l'approbation du Parlement, viendra consacrer juridiquement les garanties offertes au bureau parisien et précisera en outre la situation de ses agents.

II- L'ACCORD DE PARIS : UN DISPOSITIF CLASSIQUE EN MATIERE DE PRIVILEGES ET IMMUNITES

L'accord signé le 20 avril 1988 à Paris entre le Gouvernement de la République française et la Banque des États de l'Afrique Centrale comporte la plupart des dispositions habituelles en matière de privilèges et immunités consentis aux organismes internationaux.

On distinguera successivement les garanties apportées au bureau proprement dit, les privilèges et immunités des personnes en rapport avec le bureau, et enfin, les dispositions finales.

A - PRIVILEGES ET IMMUNITES DU BUREAU

L'accord précise d'abord les garanties offertes au siège du bureau. Celui-ci est défini à l'article 2 comme comprenant les locaux occupés par le bureau pour les besoins de son activité à l'exclusion des locaux à usage d'habitation du personnel. L'article 3 en garantit l'inviolabilité mais précise que la Banque ne permettra pas qu'il serve de refuge à une personne qui ferait l'objet de poursuites judiciaires. En pratique, le siège du bureau occupe un étage d'un immeuble de la rue du Colisée, dans le huitième arrondissement.

Les biens et avoirs mobiliers du bureau font également l'objet de protections particulières. L'article 4 les met à l'abri de toute perquisition, saisie, confiscation, ou expropriation et d'une façon générale de toute forme de contrainte administrative ou judiciaire. L'article 5 en précise le régime fiscal : exonération de tous impôts directs, de droits d'enregistrement, de la taxe de publicité foncière et du droit au bail ; la Banque supporte en revanche les taxes indirectes qui entrent dans les prix des marchandises ou des services qu'elle achète. Dans certaines conditions, elle peut cependant se faire rembourser les taxes sur le chiffre d'affaires afférentes à des achats importants de matériel administratif. L'article 6 exonère d'une façon générale le mobilier et les fournitures de bureau des droits et taxes de douane.

Les articles 7 à 10 précisent ensuite les **rappports du bureau de la Banque avec les services publics français**. A ce titre, le bureau bénéficie en matière de communications officielles (article 7) ou de transports (article 9) des mêmes conditions de priorité, de tarifs et de taxes que les pays membres de la Banque. Le ministère des affaires étrangères, interrogé sur la portée pratique de ces dispositions, a indiqué à votre rapporteur que les communications officielles du bureau de la BEAC resteraient soumises à une tarification de droit commun tout comme celles des représentations diplomatiques ou consulaires ou des organisations internationales, et que, de ce fait, l'article 7 avait surtout valeur de garantie de principe.

L'article 8 confirme l'immunité des communications officielles entre la Banque et le bureau, et l'inviolabilité de la correspondance. Il autorise en outre le bureau à utiliser des courriers spéciaux ou des valises scellées pour acheminer celle-ci.

Par l'article 10, les autorités françaises s'engagent à prendre les dispositions possibles et utiles au fonctionnement du bureau en cas d'interruption d'un des services publics.

B - PRIVILEGES ET IMMUNITES DES PERSONNES

Un certain nombre de personnes, liées à la Banque et à son bureau, bénéficient en outre de privilèges et immunités au titre de l'accord.

L'article 11 dispense de frais et de délais de visa les membres du Conseil d'administration de la Banque, et les personnes envoyées en mission auprès du bureau ou affectées au bureau même, ainsi que les membres de leur famille.

Un certain nombre de dispositions supplémentaires s'appliquent aux seuls membres du personnel du bureau :

- l'article 12 leur confère l'immunité à l'égard de toute action judiciaire pour les actes accomplis dans la limite de leurs attributions, à l'exception des infractions et des dommages liés à la conduite d'un véhicule ; il leur reconnaît en outre des facilités particulières d'entrée et de séjour en France, ainsi que le droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets personnels, ainsi que, pour le délégué et ses adjoints, un véhicule automobile ;

- l'article 13 les exempte des contributions obligatoires de sécurité sociale du régime français, pour les risques couverts par le système de prévoyance propre à la Banque, qui sont en l'occurrence l'assurance chômage et l'assurance vieillesse ;

- en revanche, en l'absence de clause d'exonération fiscale, les agents du bureau continueront d'être assujettis dans les conditions de droit commun, à la législation fiscale française.

L'article 16 prévoit les conditions de la levée de ces immunités, et l'article 14 autorise le gouvernement français à ne pas les accorder à ses propres ressortissants ni aux résidents permanents sur son territoire.

La portée pratique des dispositions consenties en faveur des personnes reste limitée. D'après les renseignements fournis par le ministère des affaires étrangères, le personnel du Bureau de la BEAC à Paris se répartirait ainsi :

Catégorie I : 1 agent (Chef du Bureau) de nationalité Tchadienne ;

Catégorie II : aucun agent ;

Catégorie III : 3 agents dont 2 ressortissants français et un résident permanent ;

Catégorie IV : 1 ressortissant français.

Ainsi, en l'état actuel des choses, les privilèges et immunités prévus par les articles 12 à 16 ne s'appliqueraient qu'à un seul et unique agent : le chef du bureau lui-même.

C - DISPOSITIONS FINALES

L'accord s'achève sur deux articles qui apportent des solutions classiques aux problèmes liés à la vie de l'accord.

L'article 18 confie à un tribunal arbitral composé de trois arbitres et siégeant à Paris le soin de régler d'éventuels différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de l'accord.

L'article 19 précise la durée, et les conditions d'amendement ou de dénonciation de l'accord.

*

* *

En conclusion, votre rapporteur juge souhaitable qu'un accord reconnaisse au bureau parisien de la Banque des États d'Afrique Centrale des privilèges et immunités comparables à ceux qui ont été octroyés à l'organisme équivalent de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest à Paris.

Il aimerait cependant rappeler à cette occasion que ces privilèges et immunités constituent en quelque sorte des suspensions de la souveraineté de l'Etat sur son territoire dans des domaines aussi importants que l'administration de la justice, la fiscalité, ou les

règles de protection sociale, et qu'à ce titre ils ne sont pas sans gravité, et que, dans ces conditions, il convient de ne pas en multiplier les occasions.

*

* *

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 30 mars 1989. Après un bref échange de vues auquel ont participé notamment le Président, le rapporteur, l'Amiral Philippe de Gaulle et M. Michel d'Aillières, la commission a décidé d'émettre un avis favorable à l'approbation du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et la Banque des Etats de l'Afrique centrale relatif à l'établissement à Paris d'un bureau de la Banque des Etats de l'Afrique centrale et à ses privilèges et immunités sur le territoire français (ensemble une annexe), fait à Paris le 20 avril 1988 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 197 (1988-1989)