

N° 307

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 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 autorisant l'approbation d'un protocole relatif aux privilèges, exemptions et immunités de l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSAT),

Par M. Pierre MATRAJA,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matrja, Michel d'Ailhères, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Becart, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldaques, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles Henri de Cosse-Brissac, Michel Cruois, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golluet, Mme Nicole de Hautecloque, 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 Mureigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Michel Pomarowski, Robert Pontillon, Roger Poudousson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Vouquin.

Voir le numéro :
Sénat 249 (1988-1989)

Traites et conventions - Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSAT).

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
A. - Bilan de l'activité de l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSAT)	4
1) Mise en oeuvre du programme METEOSAT opérationnel	4
2) Pourquoi une organisation spécifique ?	5
3) Structures et budget d'EUMETSAT	5
4) Coût, pour la France, de sa participation à EUMETSAT	6
5) Question du siège d'EUMETSAT	6
B. - Analyse du contenu du protocole relatif aux privilèges, exemptions et immunités de l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques	7
1) Privilèges définis au profit d'EUMETSAT	8
2) Privilèges reconnus aux personnels d'EUMETSAT	9
3) Limites apportées à ces avantages	10
4) Autres dispositions	11
Conclusions	12
Projet de loi	13

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, dont le Sénat est saisi en première lecture, tend à autoriser l'approbation d'un protocole relatif aux privilèges et immunités de l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSAT). Cette organisation, chargée de mettre en oeuvre le programme METEOSAT, a été créée par un accord du 24 mai 1983, qu'ont signé la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède, la Suisse et la Turquie, auxquels se sont joints le Danemark, la Finlande, la Grèce et l'Irlande.

Le protocole relatif aux privilèges et immunités d'EUMETSAT n'était pas prêt au moment de la signature de la convention du 24 mai 1983. Afin de ne pas retarder l'entrée en vigueur de celle-ci, il a alors été décidé de dissocier le protocole de la convention portant création d'EUMETSAT.

Celle-ci prévoyait, en son article 12, qu'un protocole, ultérieurement établi, déterminerait les privilèges et immunités nécessaires à EUMETSAT pour l'exercice de ses activités officielles. C'est pourquoi ce protocole fait l'objet d'un projet de loi distinct.

Avant de détailler les différents privilèges dont bénéficiera EUMETSAT si le Parlement autorise l'approbation de ce

protocole, votre rapporteur vous présentera un bilan des activités de cette organisation.

A - Bilan de l'activité de l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSAT).

Depuis que la loi n° 84-1165 du 22 décembre 1984 a autorisé l'approbation de la convention du 24 mai 1983, relative à la création d'EUMETSAT, l'exploitation des satellites météorologiques a suffisamment progressé pour rendre opportun un bilan de l'activité d'EUMETSAT.

1) EUMETSAT est chargée de mettre en oeuvre le programme METEOSAT opérationnel

Ce programme, qui concerne la mise en orbite de trois satellites météorologiques géostationnaires, a succédé à un programme préopérationnel de même type, lancé en 1972.

Le programme METEOSAT opérationnel représente par rapport au précédent des progrès certains sur le plan technique, et montre la maîtrise et, surtout, l'indépendance des Européens dans le domaine aéronautique. Le lancement des trois satellites prévus est désormais confié à la fusée européenne Ariane 4, et non plus au lanceur américain Delta.

On remarque certains glissements par rapport au calendrier initial : le lancement du premier satellite prévu pour le premier semestre 1987 n'a eu lieu que le 28 février 1989.

La cause de ce retard, dont les conséquences se font encore sentir actuellement, réside essentiellement dans les difficultés techniques qui ont compromis le lancement du satellite Prototype-2. Celui-ci devait constituer le lien entre le programme METEOSAT préopérationnel préalablement entrepris et le programme METEOSTAT opérationnel, dont il conditionnait la mise en oeuvre.

Il est prévu pour juin 1985 le lancement du satellite *P2* n'a pu intervenir jusqu'en 1988 en raison du fonctionnement defectueux du système d'allumage au troisième étage de la fusée Ariane. C'est pourquoi, alors que les satellites étaient prêts, aucun *lit n'a* été effectué pendant quelque dix huit mois.

2) La création d'une organisation spécifique, l'EUMETSAT, possédant la personnalité juridique, était rendue nécessaire par la nature du programme METEOSAT opérationnel. En effet, la réalisation du programme préopérational antérieur avait été confiée à l'Agence spatiale européenne, dont les fonctions sont compatibles avec la mise en oeuvre de programmes préopérational de satellites destinés notamment à la météorologie, ou aux télécommunications. Mais la conduite de programmes opérationnels dépasse la mission de l'Agence spatiale européenne, dont le rôle se limite à des activités de recherche développement.

EUMETSAT a donc pris la suite de l'Agence spatiale européenne, chargée toutefois de commencer par anticipation l'exécution du programme METEOSAT opérationnel, tandis qu'EUMETSAT devait achever le programme préopérational.

D'après les informations transmises à votre rapporteur, la transition entre l'Agence spatiale européenne et EUMETSAT est, à ce jour, achevée.

3) En ce qui concerne les aspects institutionnels, précisons qu'EUMETSAT est dotée de structures légères qui consistent d'une part, d'un Directeur, assisté d'un Secrétariat, et, d'autre part, en un Conseil.

Composé de deux représentants au plus par Etat membre, le Conseil se réunit au moins une fois par an en session ordinaire. Il nomme le Directeur, chargé d'exécuter ses décisions. Le personnel composant le Secrétariat possède un caractère international, ne doit, à ce titre, recevoir d'instruction d'aucun gouvernement.

Quant au budget, établi en ECU'S, il est évalué à 505 millions d'unités de compte (valeur 1988) pour la réalisation du

programme opérationnel total, approximativement, 3,55 milliards de francs, les recettes étant fournies par des contributions des Etats membres.

4) Le coût, pour la France, de sa participation à EUMETSAT appelle les remarques suivantes :

La France finance, sur l'ensemble du programme, un montant de 860 millions de francs (valeur 1983). Evalué à 65,6 millions de francs par an, au moment du dépôt du projet de loi autorisant l'approbation de la convention portant création d'EUMETSAT, la contribution française s'élève maintenant à 90 millions de francs par an. Une telle augmentation serait de nature à surprendre, étant donné que le programme METEOSAT est désormais entré dans une phase d'exploitation, par définition moins coûteuse que la période d'élaboration des satellites. Cette évolution s'explique néanmoins par le fait que la France a choisi, au départ, d'adopter un profil de financement constant, indépendant du déroulement du programme, afin de faciliter la prévision budgétaire. EUMETSAT a donc dû contracter un emprunt pour financer la participation française au budget de l'organisation. Notre contribution annuelle se trouve ainsi grevée aujourd'hui par le remboursement des intérêts d'emprunt.

Une annexe à la convention du 24 mai 1983 a défini la répartition des contributions entre les différents Etats membres. Selon cette annexe, la participation française devait représenter 22 % des dépenses d'EUMETSAT, ce qui constituait la proportion la plus élevée. L'Allemagne Fédérale, la Grande Bretagne et l'Italie participaient au financement du programme à hauteur respectivement de 21 %, 14 % et 11 %.

Néanmoins, il s'est avéré, au moment de la création d'EUMETSAT, que les participations établies par l'annexe à la convention du 24 mai 1983 ne suffiraient pas à financer intégralement le programme METEOSAT. Il a alors été décidé que les Etats membres d'EUMETSAT participeraient au financement du déficit, devenu structurel, en proportion de leur contribution initiale. Au terme d'une surenchère franco-allemande, les parts de la France et de la RFA ont été élevées respectivement à 25 % et 26 %. La France n'est donc plus, pour le moment du moins, le premier contributeur au budget d'EUMETSAT.

Il convient de préciser que la participation des Etats membres avait été déterminée à l'origine en fonction des retombées industrielles induites dans chaque Etat par la mise en oeuvre de METEOSAT, c'est à dire en proportion des commandes effectuées pour la réalisation de ce programme dans les différentes économies nationales. La France bénéficie de commandes importantes, puisqu'elle assure la maîtrise d'oeuvre du satellite météorologique (lui même confiée à l'Aérospatiale), du radiomètre (avec MATRA), et du lanceur (qui revient à ARIANESPACE, ou domine la technologie française). Le retour industriel est évalué à 45% pour la France, ce qui constitue un ordre de grandeur très favorable.

5) La question du siège d'EUMETSAT mérite un commentaire particulier. Celui-ci avait été fixé initialement, à titre provisoire, à Paris, dans les bureaux de l'Agence spatiale européenne. Cette installation avait été considérée alors comme une première étape vers la désignation de la France comme Etat du siège de l'Organisation, que la ville de Strasbourg s'était proposée d'accueillir. Néanmoins, eu égard à l'importance des retombées industrielles, pour notre pays, du programme METEOSAT opérationnel, qui nous est fréquemment reprochée par les autres membres, le Conseil, organe compétent en la matière, a décidé que le siège de l'organisation échapperait à la France et se situerait en Allemagne. La Grande-Bretagne, quant à elle, a obtenu que le Directeur de l'EUMETSAT fût de nationalité britannique. Cette situation résulte, semble-t-il, d'une collusion entre le Royaume-Uni et la R.F.A., dont a résulté un certain isolement de la France au sein du Conseil.

ii - Analyse du contenu du protocole relatif aux privilèges, exemptions et immunités de l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques

Le présent Protocole fixe les privilèges, exemptions et immunités de l'organisation et de son personnel. Ces avantages sont destinés à permettre à EUMETSAT de réaliser sa mission dans des conditions optimales, et à assurer son indépendance à l'égard des autorités politiques, administratives et judiciaires du pays d'accueil. Le texte retenu peut, à bien des égards, être rapproché des accords d'immunités conclus au profit d'organisations similaires, telles

qu'EUTELSAT (Organisation européenne de télécommunications par satellite). C'est pourquoi votre rapporteur évitera d'entrer dans le détail des stipulations de ce protocole, qui sont suffisamment classiques pour rendre superflu un exposé trop approfondi.

1) Privilèges définis au profit de l'organisation

. EUMETSAT possède la personnalité juridique, et peut donc, à ce titre, ester en justice et disposer de biens mobiliers ou immobiliers (art. 2).

. L'article 3 reconnaît l'inviolabilité de ses archives.

. Dans le cadre de ses activités officielles (définies à l'art. 1er), EUMETSAT bénéficie de l'immunité de juridiction et d'exécution, sous réserve des exceptions habituelles, parmi lesquelles la renonciation expresse du Directeur, l'accident automobile, l'infraction à la réglementation de la circulation, ou la saisie ordonnée par les autorités administratives ou judiciaires (art.4.1).

. Les biens d'EUMETSAT sont exempts de réquisition, confiscation, expropriation ou séquestre (art. 4.2).

. L'article 5 exonère l'organisation des impôts directs sur ses biens et revenus, ainsi que des taxes et droits sur les biens acquis ou importés -à condition toutefois que ces droits et taxes ne constituent pas la rémunération de services rendus.

. EUMETSAT jouit de la capacité de recevoir, détenir et disposer librement de ses fonds (art. 6).

. Pour ses communications officielles et le transferts de ses documents, ainsi que pour la circulation de ses publications, EUMETSAT bénéficie des mêmes facilités que les

autres organisations internationales comparables, et du même traitement que les services météorologiques nationaux (art. 7 et 8).

2) Privilèges reconnus aux personnels d'EUMETSAT

. Les privilèges et immunités coutumiers reconnus aux personnels d'EUMETSAT varient dans leur portée selon qu'il s'agit des représentants des Etats membres (art. 9), du personnel de l'organisation (art. 10), du Directeur (art. 11) ou des experts (art. 13).

. Rappelons que le Directeur bénéficie, outre les privilèges et immunités accordés aux membres du personnel, de l'immunité totale de juridiction pénale, ainsi que de privilèges identiques à ceux des agents diplomatiques (même traitement en matière de contrôle douanier, et mêmes immunités de juridiction et d'exécution civiles et administratives).

. Le protocole exonère les membres du personnel de l'organisation ainsi que le Directeur de tout impôt national sur les traitements versés par EUMETSAT (à l'exclusion toutefois des pensions) dans la mesure où ces traitements sont assujettis à l'impôt prélevé par EUMETSAT pour son propre compte (art. 10-g).

. Cette exonération concerne également les contributions obligatoires aux systèmes nationaux de prévoyance sociale, dans le cas où les membres du personnel seraient couverts par un régime propre à l'organisation (art. 12).

. En matière de circulation des personnes, les représentants des Etats-membres et les experts sont exemptés de toute mesure limitant l'immigration et de toute formalité d'immatriculation des étrangers (art. 9-d et 13-c).

Cette mesure s'étend, en ce qui concerne le personnel de l'organisation, aux membres de leur famille vivant à leur foyer. Les membres du personnel et leur famille bénéficient, en outre, des

mêmes facilités de rapatriement, en cas de crise internationale, que le personnel des organisations internationales (art. 10-d et 10-e).

. Ces avantages concernent les 25 membres du personnel d'EUMETSAT, les experts, dont le nombre est susceptible de varier d'une année à l'autre (5 ont été consultés en 1988), ainsi que les membres du Conseil et de ses groupes consultatifs, soit une cinquantaine de personnes : ces différentes catégories totalisent environ 50 personnes au plus, toutes nationalités confondues.

Les Français concernés par ce protocole sont les deux représentants de la France et, parmi le personnel de l'organisation, le chef du Département technique (ayant rang de Directeur-adjoint d'EUTELSAT), un traducteur employé dans le Département administratif, et un administrateur affecté au Département technique, soit cinq personnes en tout.

Il convient de remarquer que les experts consultés par EUTELSAT sont parfois originaires de pays extraeuropéens et, notamment, des Etats-Unis.

3) Limites apportées à ces avantages

Certaines dispositions du protocole tempèrent la portée des avantages accordés aux personnels et à l'organisation.

. Tout d'abord, ces privilèges ne sont reconnus aux différents bénéficiaires que dans le cadre de leurs fonctions, et non à titre personnel (art. 9-b sur les représentants des Etats-membres, 10-a sur le personnel, et 13-a sur les experts).

. Les immunités ne jouent pas en cas d'infractions à la réglementation de la circulation des véhicules, ou de dommage

causé par un véhicule appartenant à l'un des bénéficiaires de ce protocole, ou conduit par lui.

. Par ailleurs, l'article 14-2 prévoit la possibilité de levée d'immunité, disposition destinée à faciliter l'action de la justice -à condition cependant que la levée d'immunité ne porte pas atteinte aux intérêts d'EUMETSAT-. Le Directeur est compétent pour lever l'immunité des membres du personnel, des experts et des représentants des Etats. La levée d'immunité du Directeur est décidée par le Conseil.

. L'art. 17 apporte la précision habituelle concernant le droit, pour chaque Etat membre, de prendre toutes les précautions nécessaires dans l'intérêt de sa sécurité.

. Enfin, diverses dispositions stipulent qu'aucun Etat-membre n'est tenu d'accorder les privilèges, exemptions et immunités faisant l'objet de ce Protocole à ses propres ressortissants et à ses résidents à titre permanent (art. 20), non plus qu'à ses représentants (art. 9-3).

Cette limitation concerne aussi l'exemption de toute obligation relative au service national, y compris au service militaire, prévue à l'art. 10-b. La possibilité ainsi reconnue aux Etats-membres d'exclure leurs ressortissants des avantages prévus par ce Protocole concerne surtout l'Allemagne Fédérale, où se trouve le siège d'EUMETSAT. Toutefois, la France n'accorde pas de privilèges particuliers aux ressortissants français à leur départ ou à leur retour en France, décision dont le caractère logique n'appelle pas de développement particulier.

4) Autres dispositions

. L'article 18 encourage la coopération entre EUMETSAT et les Etats-membres, afin d'éviter un abus des divers avantages prévus par ce Protocole.

. La conclusion d'accords complémentaires entre EUMETSAT et un ou plusieurs Etats membres est prévue à l'art. 19.

. Le principe du recours à une procédure d'arbitrage, posé aux articles 22 et 23, se rattache aux cas suivants :

- différend relatif à un dommage.
- différend impliquant toute autre responsabilité non contractuelle d'EUMETSAT,
- différend mettant en cause un membre du personnel ou un expert,
- différends relatifs à l'interprétation ou à l'application du Protocole.

De plus, EUMETSAT doit prévoir le recours à l'arbitrage lors de la conclusion de contrats écrits passés avec des contractants extérieurs à l'organisation.

. Enfin, l'article 24 précise les conditions d'entrée en vigueur du présent Protocole : trente jours après que six Etats l'ont signé sans réserve, ou ont déposé leurs instruments de ratification. Cependant, la liste des Etats ayant déposé les instruments de ratification n'est, à ce jour, pas disponible, d'après les informations transmises à votre rapporteur.

*

* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre rapporteur conclut donc à l'adoption de ce projet de loi.

Examen en commission

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 17 mai 1989. Votre commission a suivi les conclusions de M. Pierre Matraja, rapporteur, et vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de ce protocole, signé à Darmstadt le 1er décembre 1986.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation du protocole relatif aux privilèges, exemptions et immunités de l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (Eumetsat), fait à Darmstadt le 1er décembre 1986 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(2) Voir le texte annexé au document Sénat n° 249 (1988-1989)