

N° 650

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juin 2013

## 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 APRÈS ENGAGEMENT DE LA*  
*PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement*  
*de la République française et le Gouvernement de la Principauté de Monaco relatif*  
*à la prise en charge sur le territoire français de déchets radioactifs monégasques,*

Par M. Jean-Claude REQUIER,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiava, André Vallini.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 72, 831 et T.A. 108

Sénat : 507 et 651 (2012-2013)



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 5            |
| <b>I. L'ÉVOLUTION DES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO</b> .....                                | 6            |
| A. L'HISTORIQUE DES RELATIONS FRANCO-MONÉGASQUES .....   | 6            |
| B. LA RÉNOVATION DES RELATIONS PAR LE TRAITÉ DU 24 OCTOBRE 2002.....   | 7            |
| C. UNE PRINCIPAUTÉ PROSPÈRE QUI JOUE LE RÔLE D'UN PÔLE D'ACTIVITÉ DANS LA RÉGION .....                               | 8            |
| <b>II. L'ACCORD RELATIF À LA PRISE EN CHARGE SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS DE DÉCHETS RADIOACTIFS MONÉGASQUES</b> ..... | 9            |
| A. L'OBJET DE L'ACCORD : PERMETTRE LE STOCKAGE SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS DE DÉCHETS RADIOACTIFS MONÉGASQUES .....   | 9            |
| B. LE CONTENU DE L'ACCORD.....   | 10           |
| C. L'IMPACT LIMITÉ DE L'ACCORD EN MATIÈRE FINANCIÈRE ET ENVIRONNEMENTALE.....  | 11           |
| 1. <i>L'impact financier</i> .....   | 11           |
| 2. <i>L'impact environnemental</i> .....   | 11           |
| <b>CONCLUSION</b> .....  | 13           |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....  | 14           |



Mesdames, Messieurs,

La France et la Principauté de Monaco ont signé, le 9 novembre 2010 un accord relatif à la prise en charge sur le territoire français de déchets radioactifs monégasques, dont le présent projet de loi, déjà adopté par l'Assemblée nationale, tend à autoriser l'approbation.

Cet accord a pour unique objet de permettre le stockage sur le territoire français de déchets radioactifs monégasques. Ces déchets radioactifs, qui proviennent essentiellement d'activités médicales ou de recherche scientifique et qui représentent un faible volume, de l'ordre de 165 kilogrammes par an, ne peuvent pas, en effet, être stockés dans des conditions satisfaisantes de sûreté et de sécurité sur le territoire même de la Principauté, du fait de sa configuration géographique, de l'exiguïté de son territoire et de la densité de sa population.

Cet accord s'inscrit dans le prolongement de la modernisation des relations franco-monégasques engagée par le traité du 24 octobre 2002, destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre les deux pays, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2005.

Il complète une série d'accords sectoriels portant sur des sujets divers, comme l'entraide judiciaire en matière pénale ou la protection des investisseurs.

Avant de présenter le contenu de cet accord, il a semblé utile à votre Rapporteur de rappeler son contexte en évoquant l'évolution des relations franco-monégasques.

## I. L'ÉVOLUTION DES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO

### A. L'HISTORIQUE DES RELATIONS FRANCO-MONÉGASQUES

L'origine de la Principauté remonte à 1297 : c'est alors en effet que François Grimaldi, de souche génoise, entre dans le château fort déguisé en moine et s'en empare, puis occupe tout le Rocher de Monaco. C'est plus tard, en 1331, sous la conduite de Charles I<sup>er</sup> Grimaldi, que le territoire deviendra véritablement indépendant.

Par le traité de Péronne du 14 septembre 1641, signé entre Louis XIII et le Prince de Monaco Honoré II, la France assure la sécurité de la Principauté.

Monaco sut ensuite maintenir son indépendance dans le cadre de régimes de sauvegarde, de protection ou d'alliance avec l'Espagne ou la France suivant les époques. Après une période d'annexion à la République française décrétée en 1793, le Traité de Paris du 30 mai 1814 rétablit les Grimaldi dans tous leurs droits, et place la Principauté sous protectorat français. Ce protectorat fut bref, car le Congrès de Vienne de 1815 place bientôt Monaco sous la protection du Royaume de Piémont Sardaigne.

La Principauté perd en 1848 son autorité sur les villes de Menton et de Roquebrune, qu'elle cédera officiellement à la France dans le traité bilatéral du 2 février 1861 ; en échange, la Principauté retrouve une totale et durable indépendance. Un accord douanier sera signé en 1865, instaurant une union douanière entre les deux pays, qui perdure encore aujourd'hui.

Les relations privilégiées entre notre pays et Monaco, « *Etat souverain dans le cadre des traités conclus avec la France* », ont ensuite été fondées sur le Traité d'amitié protectrice du 17 juillet 1918, qui définit de façon solennelle la nature privilégiée des liens qui unissent les deux parties.

Par ce traité, notre pays garantit l'intégrité du territoire monégasque « *comme s'il faisait partie intégrante de la France* » ; en contrepartie le gouvernement de la Principauté s'engage à ne rien entreprendre qui puisse nuire aux intérêts de la France et à la consulter au préalable pour ses relations internationales.

Ce traité a été complété par la convention du 28 juillet 1930, relative à l'admission des Monégasques à des emplois publics en France et au recrutement des fonctionnaires de la Principauté, qui réserve à des Français plusieurs emplois de hauts fonctionnaires de la Principauté (notamment les postes de Ministre d'Etat, de Conseiller pour l'intérieur, de directeur du Port et de directeur des services judiciaires).

Enfin, six conventions ont été signées le 18 mai 1963 ainsi que quatre échanges de lettres portant sur des sujets divers (fiscalité, douanes, urbanisme, etc.).

## ***B. LA RÉNOVATION DES RELATIONS PAR LE TRAITÉ DU 24 OCTOBRE 2002***

Le Traité du 24 octobre 2002, destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre les deux états, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2005 a remplacé le traité d'amitié protectrice du 17 juillet 1918. Ce texte fait passer les relations franco-monégasques d'une « amitié protectrice » (selon les termes du précédent traité de 1918) à une « communauté de destin ».

L'esprit et le contenu du traité du 17 juillet 1918 ne correspondaient plus, en effet, aux réalités actuelles et n'étaient plus compatibles avec les prérogatives d'un État souverain, qui dispose d'une Constitution, qui est membre des Nations unies (depuis 1993), du Conseil de l'Europe (depuis 2004) et de nombreuses autres organisations internationales (mais pas de l'Union européenne).

Avec ce nouveau texte sont confirmées les relations d'amitié franco-monégasques, dont la spécificité est due à la situation géographique de la Principauté, ainsi qu'à notre histoire commune.

Le nouveau traité réaffirme la souveraineté et l'indépendance de la Principauté de Monaco, tout en poursuivant la politique d'étroite concertation suivie par les deux États, notamment dans le domaine des relations internationales. Il prévoit ainsi que « *la France assure à Monaco la défense de son indépendance et de sa souveraineté et garantit l'intégrité du territoire monégasque dans les mêmes conditions que le sien* » et que les actions de la Principauté, conduites dans l'exercice de sa souveraineté, s'accordent avec les intérêts fondamentaux de la République française dans les domaines politique, économique, de sécurité et de défense.

Le traité du 24 octobre 2002 met aussi fin à la nécessité d'un agrément français dans le cas d'une modification de l'ordre successoral. Cette clause n'a pas trouvé à s'appliquer, puisque le Prince Albert II a accédé au trône le 6 avril 2005 à la mort de son père, le Prince Rainier III, après plus de 50 ans de règne.

Enfin, il est institué une commission de coopération franco-monégasque, qui sert de cadre aux consultations régulières entre les deux pays sur les questions d'intérêt commun. Cette commission se réunit chaque année, alternativement à Monaco et en France.

Conformément à la convention de coopération franco-monégasque de novembre 2005, de nombreux fonctionnaires français sont détachés en Principauté de Monaco, notamment pour l'Education nationale, la magistrature, pour le maintien de l'ordre, pour les services hospitaliers et pour les services fiscaux. Le Ministre d'Etat (l'équivalent du Premier ministre) est français et deux Conseillers de Gouvernement sur cinq le sont également (le Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur) ainsi que de nombreux hauts fonctionnaires, à l'image du Directeur de la Sûreté publique, des Services judiciaires ou fiscaux de la Principauté de Monaco.

### ***C. UNE PRINCIPAUTÉ PROSPÈRE QUI JOUE LE RÔLE D'UN PÔLE D'ACTIVITÉ DANS LA RÉGION***

Son poids économique (le PIB de Monaco était de 3,5 milliards d'euros en 2005) et son rôle pionnier (notamment en matière de protection de l'environnement et du milieu marin) permettent à la Principauté d'occuper une place au niveau international, et, en particulier, dans le cadre des relations euro méditerranéennes, sans rapport avec sa dimension (une population de 32 000 habitants sur une superficie d'environ 2 km<sup>2</sup>).

La Principauté de Monaco forme avec les communes environnantes une agglomération de 103 000 habitants et joue vis à vis de celles-ci le rôle d'un pôle d'activité. Ainsi, sur 40 000 salariés du secteur privé que compte Monaco, 27 000 sont français et 30 000 résident en France. Les migrations quotidiennes sont donc importantes et justifient la mise en œuvre d'un plan de déplacements urbains associant la Principauté et les communes limitrophes et parfois au-delà. La Principauté a ainsi participé financièrement à la construction d'une bretelle d'autoroute et d'un échangeur situés en France. Elle a financé pour 50 millions d'euros, en novembre 2006, l'acquisition de cinq rames de TER destinées à la desserte ferroviaire de la gare de Monaco et est associée aux réflexions menées sur le projet de ligne à grande vitesse Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), dont elle prend part au cofinancement des études. Elle participe aux réunions de l'Agence des déplacements des Alpes-Maritimes, de la Communauté d'Agglomération française ainsi qu'au schéma de développement régional des transports ferroviaires de la Région PACA avec le Conseil régional et la SNCF.

Les salariés de nationalité française, y compris ceux qui résident en France, bénéficient des prestations sociales et familiales du régime monégasque de sécurité sociale et les entreprises monégasques cotisent aux ASSEDIC en France.

Sur le plan fiscal, les ressortissants français domiciliés à Monaco (c'est le cas de 8 000 de nos compatriotes, installés à Monaco parfois depuis plusieurs générations) paient l'impôt sur le revenu et l'impôt de solidarité sur la fortune comme s'ils étaient domiciliés en France, sauf pour une partie d'entre eux établie à Monaco avant 1957 et qui va en diminuant.

Le centre hospitalier Princesse Grace met à la disposition des communes environnantes un ensemble complet de services hospitaliers.

En vertu d'accords passés avec la France, les Sapeurs-pompiers de Monaco sont appelés à intervenir sur le territoire des communes voisines.

Enfin les établissements scolaires monégasques accueillent en priorité les enfants domiciliés à Monaco, puis les élèves dont les parents occupent un emploi en Principauté sans y habiter. Il y a près de trois fois plus d'enfants français que d'enfants monégasques scolarisés à Monaco. En 2006-2007, sur 583 bourses d'études accordées à Monaco, 213 ont bénéficié à des étudiants français.



## **II. L'ACCORD RELATIF À LA PRISE EN CHARGE SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS DE DÉCHETS RADIOACTIFS MONÉGASQUES**

### ***A. L'OBJET DE L'ACCORD : PERMETTRE LE STOCKAGE SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS DE DÉCHETS RADIOACTIFS MONÉGASQUES***

Cet accord, signé le 9 novembre 2010, a pour objet de permettre le stockage sur le territoire français de déchets radioactifs monégasques.

Monaco étant dépourvu de centrale nucléaire, ces déchets radioactifs proviennent essentiellement d'activités médicales ou de recherche scientifique. La Principauté accueille, en effet, sur son territoire un laboratoire de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), un centre scientifique, ainsi qu'un centre hospitalier, et d'autres organismes qui sont susceptibles de produire des déchets radioactifs.

Ces déchets radioactifs, qui représentent un faible volume, de l'ordre de 165 kilogrammes par an, ne peuvent, pas être stockés dans des conditions satisfaisantes de sûreté et de sécurité sur le territoire de la Principauté, du fait de sa configuration géographique (la Principauté est notamment située sur une zone sismique), de l'exiguïté de son territoire et de la densité de sa population. Monaco n'est donc pas en situation de se doter d'un site de stockage répondant aux normes de sûreté et de sécurité. Aussi les conditions actuelles de conservation de ces déchets sont peu satisfaisantes.

À la demande de l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), qui est l'agence française compétente en matière de gestion et de stockage des déchets radioactifs, a étudié les possibilités de stockage sur le territoire français des déchets radioactifs monégasques. Elle s'est déclarée disposée à recevoir ces déchets mais la loi française ne lui permet pas actuellement de le faire. En effet, l'article 8 de la loi n°2006-739 du 28 juin 2006, codifié à l'article L. 542-2 du code de l'environnement, interdit le stockage en France de déchets radioactifs en provenance de l'étranger<sup>1</sup>. Dans la mesure où Monaco est, au regard du droit international, un Etat souverain et indépendant, l'ANDRA aurait pu se voir reprocher de stocker illégalement des déchets radioactifs étrangers en France.

Afin de tenir compte du caractère très particulier de cette situation, un projet d'accord a été élaboré afin d'introduire, en application de l'article 55 de la Constitution, une exception à l'article 8 de la loi de 2006 en permettant que soient stockés sur le territoire français les seuls déchets produits sur le territoire monégasque.

Cette limitation à la seule Principauté trouve son fondement dans le caractère privilégié des relations entre la France et Monaco.

---

<sup>1</sup> Article L. 542-2 du code de l'environnement « Est interdit le stockage en France de déchets radioactifs en provenance de l'étranger ainsi que celui des déchets radioactifs issus du traitement de combustibles usés et de déchets radioactifs provenant de l'étranger. »

## ***B. LE CONTENU DE L'ACCORD***

L'accord se présente sous la forme d'un texte composé d'un bref préambule, de douze articles et d'une annexe.

L'article 1<sup>er</sup> définit les termes et expressions utilisées de l'accord, et rappelle que l'annexe fait partie intégrante de l'accord.

L'article 2 précise les autorités françaises et monégasques compétentes.

L'article 3 détaille la procédure de prise en charge des déchets monégasques par les autorités françaises.

L'article 4 a pour objet de rappeler les obligations pesant sur la partie française au titre de la réglementation nationale et du droit de l'Union européenne.

L'article 5 confère à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) la responsabilité de négocier et signer un accord avec l'entité monégasque concernée afin de préciser les modalités de prise en charge des déchets, après obtention de l'autorisation par le ministre chargé de l'énergie.

L'article 6 précise la répartition des coûts inhérents au stockage des déchets, qui devront être supportés par les entités monégasques.

L'article 7 confère à l'ANDRA la responsabilité de rédiger un rapport annuel sur l'application de cet accord.

L'article 8 introduit une clause de règlement des différends.

Les articles 9 à 12 sont consacrés aux dispositions finales.

Enfin, l'annexe contient la liste limitative des organismes monégasques concernés :

- Le Centre scientifique de Monaco
- la Société Exsymol
- le Centre hospitalier Princesse Grace
- le laboratoire de l'AIEA à Monaco
- la Société monégasque d'assainissement
- le Centre Cardio-Thoracique de Monaco
- l'Institut Monégasque de Médecine et de chirurgie Sportive (IM2S)

Il convient de relever que l'autorisation de prise en charge sur le territoire français des déchets radioactifs monégasques, qui ne concernera que les entités susmentionnées, sera subordonnée à deux conditions (disponibilité des exutoires correspondant et respect des conditions techniques d'acceptabilité) et à une autorisation du ministère français de l'énergie, après consultation des services et autorités compétentes. En tout état de cause, les autorités françaises conserveront la faculté de ne pas autoriser la prise en charge de déchets radioactifs monégasques. Une fois l'autorisation accordée, la prise en charge se

déroulera selon les modalités, les délais et les coûts de prise en charge prévus par l'accord entre l'ANDRA et l'entité monégasque concernée.

### ***C. L'IMPACT LIMITÉ DE L'ACCORD EN MATIÈRE FINANCIÈRE ET ENVIRONNEMENTALE***

#### **1. L'impact financier**

Cet accord n'aura aucun impact financier pour la France. En effet, en vertu de l'article 6 de l'accord, les coûts des éventuelles études préalables à la prise en charge, ainsi que les coûts de transport et de prise en charge des déchets (dont l'entreposage et le stockage définitif) seront supportés par les entités monégasques mentionnées en annexe de l'accord. La Principauté de Monaco est solidairement responsable de ces obligations financières. À titre d'information, en France, le coût moyen d'une collecte ponctuelle de déchets radioactifs de petits producteurs est de l'ordre de 4 000 à 5 000 euros.

La prise en charge par l'ANDRA des déchets monégasques sera subordonnée à l'acceptation, par les autorités monégasques, des conditions tarifaires de l'ANDRA, qui comprendront, le cas échéant, les opérations de traitement des déchets, comme l'incinération par exemple.

#### **2. L'impact environnemental**

Cet accord permettra de stocker dans les installations dédiées de l'ANDRA, et dans les meilleures conditions de sécurité et de sûreté, les déchets radioactifs monégasques, qui ne peuvent l'être de manière satisfaisante sur le territoire de la Principauté.

Il existe aujourd'hui en France deux centres de stockage en exploitation, le Centre de stockage de déchets de faible et moyenne activité à vie courte (CSFMA) et le Centre de stockage de déchets de très faible activité (CSTFA). Dans l'hypothèse où des déchets monégasques ne pourraient être stockés sur ces centres, ils seront entreposés dans l'attente de la mise en service industrielle des centres susceptibles de les accueillir.

Sur la base d'un retour d'expérience de 10 ans (entre 1997 et 2006), les déchets radioactifs produits sur le territoire monégasque par différentes entités publiques ou privées (considérés comme des petits producteurs) représentent en moyenne 165 kg par an.

Par comparaison, la collecte des déchets des petits producteurs français s'élevant à environ 100 000 kg par an, la part de déchets monégasques représente donc environ 0,16 % de ces déchets.

Le transport devrait s'effectuer par la route, sous couvert de la réglementation en matière de transport des matières dangereuses.



## CONCLUSION

Cet accord permettra de stocker dans de meilleures conditions de sécurité, les déchets radioactifs monégasques, qui représentent un volume assez faible provenant uniquement d'activités médicales et de recherche et qui ne peuvent pas être stockés de manière satisfaisante sur le territoire de la Principauté.

Il ouvre une exception à l'interdiction de stockage définitif sur le territoire français de déchets radioactifs en provenance de l'étranger, qui se justifie par les relations très particulières et privilégiées entre la France et la Principauté de Monaco.

En conséquence, votre rapporteur vous recommande l'adoption du présent projet de loi.

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 11 juin 2013.

Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

**Mme Kalliopi Ango Ela.** – Pourriez-vous revenir sur la nature et l'origine des déchets radioactifs concernés ?

**M. Jean-Claude Requier.** – La liste des organismes monégasques concernés est limitative. Il s'agit du Centre scientifique de Monaco, de la société Exsymol, du Centre hospitalier Princesse Grace, du laboratoire de l'AIEA à Monaco, de la Société monégasque d'assainissement, du Centre cardio-thoracique de Monaco, et de l'Institut monégasque de médecine et de chirurgie sportive (IM2S).

**Mme Kalliopi Ango Ela.** – Pourquoi l'AIEA a-t-elle un laboratoire à Monaco ?

**M. Jean-Claude Requier.** – Il y a énormément d'organismes internationaux qui sont présents à Monaco, c'est une ville à vocation internationale !

**Mme Kalliopi Ango Ela.** – Ne serait-ce pas lié, aussi, à des avantages fiscaux ?

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Je comprends vos interrogations, mais les questions que vous soulevez ne sont pas de notre ressort. La commission est uniquement saisie sur la question du traitement des déchets radioactifs monégasques. En outre, le poids des déchets radioactifs liés à la médecine est autrement plus important, à Monaco, que le poids de ceux liés au laboratoire de l'AIEA.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission, à l'unanimité moins une abstention, a adopté le projet de loi et proposé son examen sous forme simplifiée en séance publique.*