

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Europe et
des affaires étrangères

Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le
Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse
portant modification de l'annexe 1 à la convention
du 13 septembre 1965 relative à l'extension
en territoire français du domaine de
l'Organisation européenne pour
la recherche nucléaire

NOR : EAEJ1815894L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

I- Situation de référence

1.1 L'Organisation européenne pour la recherche nucléaire, couramment désignée sous l'acronyme CERN¹, constitue le plus grand centre international de recherche en matière de physique des particules.

Cette organisation internationale est établie à la fois en territoire suisse, sur la commune de Meyrin (canton de Genève), et en territoire français, notamment sur les communes de Saint-Genis-Pouilly et de Ferney-Voltaire dans le département de l'Ain.

La France et la Suisse, Etats membres et pays hôtes du CERN y accueillent plus de 11 000 scientifiques et ingénieurs du monde entier. Outre son succès scientifique, le CERN induit d'importantes retombées économiques (500 M€ par an pour la France)².

1.2 Créée par une convention signée à Paris le 1^{er} juillet 1953³ et révisée par amendements du 14 décembre 1967 entrés en vigueur le 17 janvier 1971⁴, le CERN est l'une des premières organisations à l'échelle européenne et compte aujourd'hui 22 Etats membres⁵.

¹ Du nom du Conseil européen pour la recherche nucléaire, organe provisoire institué en 1952.

² Données communiquées par l'*industrial liaison officer* (ILO officier de liaison industrielle) français, auprès du CERN. Les retombées économiques annuelles sont évaluées à environ 500 millions d'euros de revenus et recettes distribués en France, soit entre 3 et 4 fois le montant de la contribution française au budget du CERN. Sont notamment pris en compte la part des contrats de fournitures de l'organisation qui est attribuée à des entreprises françaises (30 %), celle des contrats de services (50 %), les salaires des personnels qui résident en France (70%) et les pensions des retraités qui y résident (55%).

³ Convention pour l'établissement d'une Organisation européenne pour la recherche nucléaire publiée par [décret n° 69-311 du 2 avril 1969](#)

⁴ Publiés par [décret n° 72-729 du 1^{er} août 1972](#)

⁵ <https://home.cern/fr/about/member-states>

Du fait de cette situation de part et d'autre de la frontière franco-suisse, près de Genève, le CERN a d'abord conclu un accord de siège avec la Suisse le 11 juin 1955⁶ puis, lors de l'extension de son domaine en territoire français, un accord de statut avec la France le 13 septembre 1965⁷, accord qui a été révisé par l'accord du 16 juin 1972⁸.

Le 13 septembre 1965, la France et la Suisse ont en outre conclu la convention relative à l'extension en territoire français du domaine du CERN⁹. Celle-ci fixe notamment les principes généraux relatifs au droit national applicable sur le domaine et aux activités du CERN, les règles de compétence des autorités françaises et suisses (en particulier en matière douanière), ainsi que certaines modalités relatives à la circulation des personnes et des biens. Conformément au principe de souveraineté territoriale des Etats sur leur territoire national respectif, la convention consacre le principe général de la compétence des autorités de chacun des deux Etats sur la partie du domaine du CERN qui se trouve sur son territoire.

La principale dérogation à cette règle générale concerne les interventions de police, qui font l'objet de l'annexe 1 à la convention : l'action des forces de police d'une partie sur le territoire de l'autre partie est en effet autorisée en cas d'urgence, pour y faire cesser une infraction et contribuer à son traitement pénal ; les deux Etats hôtes peuvent en outre contribuer à des missions de sécurité du site ou de maintien de l'ordre à l'intérieur de celui-ci, à la demande du directeur général du CERN.

Une seconde dérogation existe, s'agissant du cas particulier des entreprises assurant des prestations transnationales sur le domaine du CERN (les règles de droit social et de droit du travail applicables font l'objet de l'annexe 2 de la Convention¹⁰).

1.3 Or si la première annexe à la convention du 13 septembre 1965 permettait de poser les règles essentielles de coopération en matière d'interventions de police à l'intérieur du domaine du CERN, aucun texte ne réglait en revanche le cas des interventions de secours.

Les services de secours sont, pour la partie française, le service départemental d'incendie et de secours / SDIS de l'Ain (SDIS-01, qui regroupe 332 sapeurs-pompiers professionnels et 2 753 sapeurs-pompiers volontaires) et, pour la partie suisse, le service d'incendie et de secours (SIS) de Genève (composé de 152 sapeurs-pompiers professionnels). Le service de secours et du feu (SSF) du CERN dispose quant à lui de 57 agents (sapeurs-pompiers et personnels médicaux).

Actuellement, la quasi-totalité des missions de secours sur le domaine du CERN est assurée par le SSF. Pour les cas où les moyens du CERN ne sont pas suffisants, le SSF peut, en fonction de la localisation de la situation d'urgence sur le territoire français ou suisse, faire appel au SDIS-01 et/ou au SIS de Genève. Le nombre d'interventions du SDIS-01 sur le territoire du CERN s'établit ces dernières années autour de 5 en moyenne annuelle. Au titre de l'année 2017, 4 interventions ont été réalisées, 3 pour un renfort incendie, 1 pour risque technologique (moyens de dépollution).

⁶ Accord entre le Conseil fédéral suisse et l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire pour déterminer le statut juridique de cette Organisation en Suisse, signé à Genève le 11 juin 1955, disponible sur le site du Conseil fédéral suisse (<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19550091/195506110000/0.192.122.42.pdf>).

⁷ Accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire relatif au statut juridique de ladite Organisation sur le territoire français, signé à Meyrin le 13 septembre 1965, publié par [décret n° 69-313 du 2 avril 1969](#)

⁸ Accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire relatif au statut juridique de ladite organisation en France signé le 16 juin 1972 publié par [décret n° 73-430 du 26 mars 1973](#)

⁹ Convention entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relative à l'extension en territoire français du domaine de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire, signée à Genève le 13 septembre 1965, publiée par [décret n° 69-312 du 2 avril 1969](#)

¹⁰ Cf. le protocole d'amendement de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relative à l'extension en territoire français du domaine de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire conclue le 13 septembre 1965 (ensemble une annexe), signé à Genève le 18 octobre 2010, publié par [décret n° 2014-140 du 17 février 2014](#). La signature de ce texte est intervenue concomitamment à celle de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Conseil fédéral suisse et l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire sur le droit applicable aux entreprises intervenant sur le domaine de l'Organisation afin d'y réaliser des prestations de services revêtant un caractère transnational, signé à Genève le 18 octobre 2010 et publié par [décret n° 2014-141 du 17 février 2014](#)

A titre exceptionnel, les Etats hôtes peuvent aussi intervenir de leur propre initiative en cas d'urgence, tout comme les moyens du CERN peuvent intervenir aux abords du CERN. Cependant, jusqu'à la signature de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Conseil fédéral suisse et l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire relatif à l'assistance mutuelle entre leurs services dans le cadre d'opérations de secours du 8 décembre 2016¹¹, aucun cadre juridique spécifique n'organisait ces modalités de coopération d'assistance mutuelle.

1.4. On notera enfin que, concomitamment aux travaux ayant conduit à la signature du présent accord par échange de lettres et à l'accord du 8 décembre 2016 précité, l'accord-cadre de coopération sanitaire transfrontalière entre la France et la Suisse¹² a été signé le 27 septembre 2016 à Paris entre Mme Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé et M. Berset, chef du département fédéral de l'intérieur. L'objet de cet accord est de préciser le cadre juridique dans lequel s'inscrit la coopération sanitaire transfrontalière entre la France et la Suisse, dont la coopération en matière de secours d'urgence réalisée au travers des organisations et moyens hospitaliers des deux Etats.

II – Historique des négociations

En novembre 2013, à la suite d'échanges approfondis avec les services de secours français et suisses, les représentants du CERN ont confirmé leur souhait d'adapter le cadre juridique régissant les interventions de secours et la prise en charge des urgences médicales sur son site. Le principe d'une sécurisation juridique du dispositif de coopération a donc été acté au travers de l'élaboration de deux textes lors d'une réunion de travail tripartite au siège du CERN en mai 2014.

Au vu de l'analyse juridique transmise en décembre 2014 par le partenaire suisse sur le périmètre du futur accord bilatéral, la partie française a élaboré une version amendée de l'annexe 1 à la convention bilatérale du 13 septembre 1965 ayant vocation à être approuvée par les deux parties au terme d'un accord par échange de lettres. Ce projet, communiqué au partenaire en juin 2015, a donné lieu à une réunion bilatérale en novembre 2015. L'économie générale du futur accord franco-suisse a été stabilisée à cette occasion et sa rédaction a été finalisée en février 2016.

Les négociations du présent accord ont été conduites parallèlement à celle de l'accord tripartite entre le Gouvernement de la République française, le Conseil fédéral suisse et l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) relatif à l'assistance mutuelle entre leurs services dans le cadre d'opérations de secours qui, après validation par le Conseil du CERN lors de la session des 15-16 septembre 2016, a été signé le 8 décembre 2016. Cet accord tripartite, à vocation opérationnelle, fixe les modalités opérationnelles d'engagement des équipes de secours et de mise en œuvre des formes principales de cette coopération.

III- Objectifs de l'accord

Le présent accord vise à conférer aux services de secours et d'urgence médicale de chaque Etat la faculté d'intervenir sur la partie du domaine du CERN se trouvant sur le territoire de l'autre Etat à la demande du CERN ou sur leur initiative propre en cas d'urgence et à organiser une coopération entre l'ensemble des services de secours susceptibles d'être mobilisés en cas d'incident sur les installations du CERN ou aux abords du domaine de l'Organisation. Il doit permettre de clarifier les règles d'engagement des services de secours de chaque partie et le dispositif de protection juridique applicable aux agents impliqués en cas de mise en cause de leur responsabilité pénale et/ou civile.

¹¹ Publié par [décret n° 2017-1251 du 8 août 2017](#)

¹² Texte de l'accord en annexe. Le projet de loi autorisant l'approbation de cet accord est en cours d'examen au Parlement.

Le présent accord par échange de lettres des 2 mars et 2 mai 2017 amende la convention franco-suisse de 1965 afin d'actualiser le cadre juridique de la coopération franco-suisse relative au domaine du CERN : il permet notamment de fonder les assouplissements au principe de compétence territoriale exclusive des services de secours de chaque État sur son propre territoire (et sur la partie du domaine du CERN correspondante) et de fixer les principales dispositions relatives au statut des équipes d'intervention et au régime de protection dont elles bénéficient. Cet accord établit donc un cadre juridique de référence, que l'accord du 8 décembre 2016 précité décline en termes opérationnels, dans le but de permettre une intervention rapide et efficace des services de secours des deux parties afin de prévenir une atteinte majeure à la sûreté des installations du CERN ou de porter secours aux victimes ou sauvegarder les biens en cas de crise.

IV- Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

Le présent accord ne porte pas atteinte aux droits des femmes, ni n'aggrave les inégalités entre les femmes et les hommes et n'a pas non plus d'impact particulier sur la jeunesse. Si aucune conséquence économique n'est attendue de sa mise œuvre, des conséquences juridiques, sociales, financières, environnementales et administratives méritent d'être signalées.

- Conséquences juridiques

- Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes

Le présent accord complète le cadre juridique préexistant relatif, d'une part, à la coopération entre la France et la Suisse relative aux activités du CERN et, d'autre part, aux relations entre la France et le CERN.

Il vise à remédier à l'absence de cadre juridique en matière d'opérations de secours, sans affecter les autres dispositions de la convention franco-suisse du 13 septembre 1965. Il est à cet égard indissociable de la signature, le 8 décembre 2016, de l'accord tripartite entre la France, la Suisse et le CERN relatif à l'assistance mutuelle entre leurs services dans le cadre d'opérations de secours, entré en vigueur le 15 août 2017¹³.

Les deux accords permettent ainsi de fixer l'ensemble des dispositions juridiques et opérationnelles utiles pour la mise en œuvre de la coopération en matière de secours sur le domaine du CERN : ainsi, l'applicabilité de dispositions de l'annexe 1 de la convention bilatérale de 1965 a été étendue aux opérations de secours (cf. les articles 9 et 10 de l'annexe 1, dans sa numérotation résultant de l'accord objet du présent projet de loi, relatifs au partage de compétences de juridiction à l'égard des agents ayant commis une infraction ou causé un dommage) ; tandis que les dispositions de l'accord tripartite du 8 décembre 2016 ont permis de préciser certains aspects du dispositif qui appelaient un traitement proprement tripartite (l'article 7 de ce dernier accord fixe ainsi les principes en matière de règlement des dommages – renonciation aux recours entre parties, indemnisation des tiers par la partie dirigeant les opérations de secours, possibilité de se retourner contre l'autre partie en cas de faute lourde).

L'accord-cadre de coopération sanitaire transfrontalière entre la France et la Suisse signé le 27 septembre 2016 ne s'applique pas aux moyens relevant de la chaîne de sécurité civile mais pourra faciliter l'accès et la prise en charge de soins d'urgence les plus adaptés à la situation des patients concernés.

¹³ Publié par [décret n° 2017-1251 du 8 août 2017](#)

- Articulation avec le droit interne

L'ordonnancement juridique interne n'est pas affecté par cet accord et sa mise en œuvre ne nécessite aucune adaptation ou modification du droit français.

- *Conséquences financières*

Ce texte n'aura que peu d'impact financier. Les interventions de secours françaises sont assurées par le SDIS-01 et les services relevant du système intégré des urgences médicales pour le département de l'Ain (service d'aide médicale urgente / SAMU-01, services mobiles d'urgences et de réanimation / SMUR, etc.).

Les interventions du SDIS-01 sont financées à titre principal au travers des crédits qui sont mis à sa disposition par les collectivités territoriales (conseil départemental de l'Ain, communauté de communes du pays de Gex, communes). Le budget du SDIS-01 s'élève, au titre de l'année 2018, à 69,374 millions d'euros – dont 49 331 000 € de charges de fonctionnement (y compris les dépenses de personnel) et 20 043 000 € de dépenses d'investissement.

Les dotations du SAMU-01 et des SMUR du département sont issues à titre principal de la délégation par l'agence régionale de santé Auvergne – Rhône-Alpes de crédits issus de la dotation nationale de financement des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC) des établissements de santé ; à titre subsidiaire, ces services peuvent également bénéficier de crédits issus du fonds d'intervention régional de l'ARS.

L'entrée en vigueur de cet accord ne devrait pas modifier substantiellement les dépenses incombant au SDIS-01 : d'une part, car elle ne devrait pas conduire à une augmentation sensible de l'assistance mutuelle entre services opérationnels, que ceux-ci s'accordent d'ores et déjà autant que nécessaire ; d'autre part, car le coût des entraînements conjoints et formations communes s'avère par nature limité (quelques centaines d'euros par action de coopération).

On notera qu'une coopération opérationnelle fructueuse est d'ores et déjà mise en œuvre avec les services de secours suisses et ceux du CERN. Différentes formes d'actions de coopération sont en effet réalisées de manière à renforcer les liens opérationnels entre services de secours et à favoriser les possibilités d'assistance mutuelle :

- des réunions semestrielles permettant une bonne connaissance mutuelle et l'échange d'informations organisationnelles et opérationnelles, y compris au travers de visites de sites (visites de secteur concernant l'organisation de la chaîne de commandement et le fonctionnement des centres d'appel de chaque service de secours, la reconnaissance des accès aux sites et infrastructures du CERN, la mise en œuvre des moyens élévateurs aériens d'accès aux bâtiments dont disposent le SDIS-01, etc.) ;
- des formations communes, notamment dans le domaine de la prévention des risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC) ;
- des entraînements semestriels de spécialités d'une journée (risques radioactifs, intervention en milieu périlleux, reconnaissance de longue durée sous appareil de protection respiratoire) ;
- l'organisation ponctuelle d'exercices (en moyenne tous les deux ans), notamment dans le domaine de la sécurité incendie (accueil réciproque dans les infrastructures de formation) ;
- la coordination opérationnelle et, à titre exceptionnel, la réalisation ponctuelle d'interventions de secours sur les abords des sites du CERN ou sur le domaine du CERN (dans l'attente de l'entrée en vigueur du présent accord, cela donne essentiellement lieu à la mise à disposition de matériels spécialisés – les équipes du SDIS-01 ne sont à ce jour intervenues que de manière limitée sur le site du CERN).

En tout état de cause, le développement de la coopération technique et opérationnelle (hors situations de crise appelant la mise en œuvre d'une assistance mutuelle à proprement parler) se fera sous contrainte de ressources des services concernés et ne conduira pas à une augmentation substantielle de la part de leurs dotations de fonctionnement courant consacrée à ces actions de coopération. L'optimisation des crédits actuellement affectés à cette fin sera recherchée en priorité.

- ***Conséquences sociales et environnementales :***

Deux principaux types de contributions positives sont attendus de la mise en œuvre de cet accord et du développement de la coopération entre services de secours :

- Une intervention plus rapide des services de secours des deux parties doit permettre d'éviter qu'un incident localisé ne provoque une crise plus grave, via un traitement précoce et ciblé de celui-ci, ou qu'une intervention mal maîtrisée n'ait des conséquences préjudiciables sur d'autres infrastructures du CERN.
- Plus largement, il s'agit de limiter les conséquences négatives qu'un éventuel incident pourrait avoir sur l'environnement aux abords du domaine du CERN et sur les conditions de vie des populations dans la zone environnante.

- ***Conséquences administratives***

L'entrée en vigueur du présent accord franco-suisse aura des implications limitées à cet égard et la charge résultant de cette coopération pour les services opérationnels concernés ne semble pas devoir être sensiblement plus importante que par le passé. En effet, l'accord tripartite du 8 décembre 2016 permet d'ores et déjà d'intensifier et surtout de systématiser les échanges entre services de secours français et suisses territorialement compétents sur le domaine du CERN, qu'il s'agisse de coopérations de nature technique (échange de bonnes pratiques en matière de doctrine d'emploi, d'organisation des secours ou d'emploi de matériels spécialisés, accueil de stagiaires, etc.) ou à caractère plus directement opérationnel (réunions de coordination des plans de secours et d'intervention, procédures de communication simplifiée).

V – État des signatures et ratifications

L'accord a été signé sous forme d'échange de lettres entre l'ambassadeur Roberto Balzaretto, directeur du droit international public du département fédéral des affaires étrangères de la Confédération suisse (lettre du 2 mars 2017), et le préfet Jacques Witkowski, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'intérieur de la République française (lettre du 2 mai 2017).

Une procédure d'approbation par voie parlementaire n'étant pas requise au regard des exigences du droit suisse, le Conseil fédéral suisse a approuvé l'accord par une décision du 12 octobre 2016, conférant les pouvoirs de signature au chef du département fédéral des affaires étrangères et autorisant l'entrée en vigueur de l'accord dès lors que la procédure d'échange des instruments de ratification entre les deux parties sera achevée.

VI - Déclarations ou réserves

Sans objet.