

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

NOR : MAEJ0926315L

PROJET DE LOI

autorisant l'adhésion au protocole sur les privilèges et immunités
de l'Autorité internationale des fonds marins

ÉTUDE D'IMPACT

I. - SITUATION DE REFERENCE ET OBJECTIFS DE L'ACCORD OU CONVENTION

L'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) est une organisation internationale, qui a été créée conformément à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 (CNUDM, entrée en vigueur pour la France le 11 mai 1996) et à l'Accord de 1994 relatif à l'application de la partie XI de ladite Convention. L'Autorité est l'organisation par l'intermédiaire de laquelle les États parties à la Convention, conformément au régime établi pour les fonds marins et leur sous sol au-delà des limites de la juridiction nationale (la Zone) dans la partie XI et l'Accord, organisent et contrôlent les activités menées dans la Zone, notamment aux fins de gestion et de développement des ressources minérales de ces zones. La CNUDM contient des dispositions relatives à l'organisation de l'AIFM (Art. 156 à 183), dont certaines concernent plus particulièrement son statut juridique, ses privilèges et immunités (Art. 176 à 183) : le protocole précise et complète ces dernières dispositions.

La France est membre de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM), siège au Conseil de l'organisation, est représentée par un expert au sein de chacune de ses deux Commissions, envoie chaque année deux représentants à la session annuelle de l'Autorité ; une ressortissante française travaille en outre pour le Secrétariat. Il n'est pas exclu que des ressortissants français deviennent fonctionnaires de l'Autorité, voire hauts fonctionnaires, et cependant, la France n'est pas partie au protocole : tous ces personnels bénéficient actuellement des privilèges et immunités reconnus par l'article 182 de la CNUDM mais celui-ci n'est pas très détaillé.. Il est apparu utile de préciser dans un accord ultérieur la portée de ces privilèges et immunités.

En ce qui concerne l'attribution de privilèges et immunités aux organisations internationales, la France a ainsi ratifié dès le 18 août 1947 la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations unies, modèle de tous les accords similaires subséquents, en particulier de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées des Nations unies (à laquelle la France a adhéré 2 août 2000). On peut citer encore l'accord de siège avec l'UNESCO (1954), les accords de 1949 relatif au Conseil de l'Europe et de 1960 relatif à l'OCDE, le protocole de 1965 accordant privilèges et immunités aux Communautés européennes, l'accord de Marrakech de 1994 instituant l'OMC et, plus récemment, l'accord sur les privilèges et immunités de la Cour Pénale Internationale du 9 septembre 2002 (publié par décret n° 2004-707 du 13 juillet 2004).

En adhérant à ce protocole, la France entend confirmer son intérêt et sa considération pour cette organisation internationale, aux travaux de laquelle elle participe activement: l'adhésion de la France est en effet utile en tant qu'expression de son souci d'être « à jour » en ce qui concerne les différents instruments et normes émises par cette institution, en relation avec le rôle important qu'elle joue au sein de l'AIFM: elle est présente à la fois au sein de la Commission juridique et technique, de la Commission des Finances et du Conseil, elle est le quatrième plus gros contributeur au budget de l'organisation, l'un des sept « investisseurs pionniers » originels et, au travers de l'IFREMER, l'un des huit pays dit « contractants ». L'IFREMER a en effet, le 20 juin 2001, signé, avec l'Association française pour l'étude de la recherche des nodules (AFERNOD), un contrat avec l'Autorité pour l'exploration des nodules polymétalliques dans les grands fonds marins et tout ce qui renforce les relations entre la France et l'AIFM ne peut que bénéficier à l'IFREMER.

II. - CONSEQUENCES ESTIMEES DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD OU CONVENTION

Conséquences en matière d'immunité ou de protection pour les représentants français travaillant à ou avec l'AIFM

Il s'agit de préciser un dispositif destiné à protéger soit les fonctionnaires qui occupent un poste au sein de cette organisation (actuellement une personne travaillant au Secrétariat) soit les missionnaires se rendant à Kingston sur l'invitation de l'AIFM (actuellement un expert membre de la Commission juridique et technique). Ce dispositif a été sensiblement développé par rapport à l'article 182 de la CNUDM. Les deux membres de la délégation française (actuellement un fonctionnaire du ministère des affaires étrangères et européennes et un expert indépendant qui est également membre de la commission des finances) qui se rendent ordinairement aux réunions convoquées par l'AIFM jouiront notamment, pendant l'exercice de leurs fonctions et au cours de leur voyage à destination ou en provenance du lieu de réunion d'une immunité de juridiction pour leurs actes, paroles ou écrits (y compris après la cessation de leurs fonctions), d'une immunité d'arrestation et de détention, de l'inviolabilité de leurs papiers et documents, du droit de faire usage de codes et de recevoir papiers et documents par valise scellée; les fonctionnaires de l'Autorité qui seraient de nationalité française bénéficieront quant à eux d'une immunité de juridiction, d'arrestation ou de détention et de l'exemption d'inspection de leurs bagages personnels. Au cas où un ressortissant français deviendrait Secrétaire général de l'AIFM ou assurerait l'intérim de ce dernier, ou parviendrait au poste de Directeur général de l'Entreprise, il jouirait (avec conjoint et enfants mineurs) d'un statut calqué sur le statut diplomatique.

Conséquences financières

Les membres de la délégation française aux réunions convoquées par celle-ci bénéficieront des mêmes facilités en ce qui concerne leurs opérations de change que celles accordées aux représentants de gouvernements étrangers de rang comparable en mission officielle temporaire.

De même, les fonctionnaires de l'Autorité qui seraient de nationalité française bénéficieront d'une exemption d'imposition sur les traitements et émoluments qu'ils perçoivent de l'Autorité, des mêmes privilèges et facilités de change que ceux accordés aux fonctionnaires d'un rang comparable appartenant aux missions diplomatiques accréditées, et du droit d'importer en franchise leur mobilier et effets personnels à l'occasion de leur première prise de fonction.

La direction de la législation fiscale du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a fait valoir que les privilèges fiscaux contenus dans le Protocole allaient au delà de ceux en principe accordés aux personnels des organisations internationales : d'une part une exemption d'imposition est accordée aux experts en mission pour l'organisation et d'autre part, les fonctionnaires ou agents de l'AIFM bénéficient d'une exemption d'imposition non seulement sur les traitements et émoluments qu'ils perçoivent de l'Autorité mais également sur « toute autre forme de versement qui leur est fait par celle-ci ». Toutefois, ces dispositions ne font que reprendre celles déjà contenues dans l'article 183.3 de la CNUDM, la Convention n'admettant par ailleurs ni réserve ni exception (article 309) ; les incidences fiscales de ces dispositions sont en outre négligeables.

Conséquences juridiques

Le protocole n'emportera aucune conséquence sur l'ordre juridique interne. En revanche, il aura des conséquences juridiques, en termes d'immunités, pour les ressortissants français employés par l'Autorité (actuellement, une personne) et les délégués français qui se rendent à Kingston pour participer à ses travaux (actuellement, trois personnes) (Cf. Conséquences en matière d'immunité).

Conséquences administratives

Les membres de la délégation française aux réunions convoquées par celle-ci, de même que les fonctionnaires de l'Autorité qui seraient de nationalité française, bénéficieront de l'exemption, pour eux-mêmes et leur conjoint, de toutes mesures restrictives relatives à l'immigration et de toutes formalités d'enregistrement des étrangers.

III. - HISTORIQUE DES NEGOCIATIONS

Le protocole a été adopté par l'Assemblée de l'Autorité internationale des fonds marins le lors de sa quatrième session à Kingston (Jamaïque) le 26 mars 1998. Il a été ouvert à la signature des Etats membres de l'AIFM à Kingston du 17 au 28 août 1998, la cérémonie officielle de signature ayant eu lieu les 26-27 août, puis au siège des Nations unies à New York jusqu'au 16 août 2000. Il est entré en vigueur le 31 mai 2003, 30 jours après le dépôt du 10^{ème} instrument de ratification ou d'adhésion, conformément à son article 18. L'Autorité a exprimé le souhait de voir un plus grand nombre d'Etats membres devenir parties à ce protocole, souhait exprimé par une note du 19 janvier 2009.

IV. - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS

L'AIFM est une organisation internationale récente, opérationnelle depuis 1996 et compte soixante-six membres au 5 juin 2009. Depuis l'ouverture du protocole à la signature (26 août 1998), trente Etats membres de l'AIFM sont devenus parties à ce protocole, dont douze Etats membres de l'Union européenne, et notamment l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne, la Pologne, les Pays-Bas.

V. - TEXTE DES DECLARATIONS OU RESERVES QUE LE GOUVERNEMENT FRANÇAIS ENVISAGE DE FAIRE

Le Gouvernement français n'envisage pas d'assortir son instrument d'adhésion de réserves.