

N° 258

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 2 avril 1988
Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 avril 1988

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'adhésion à un protocole relatif aux privilèges, exemptions et immunités de l'Organisation internationale de télécommunications par satellites (Intelsat)

Par M. Michel d'AILLIÈRES

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-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Estien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :
Sénat : 110 (1987-1988)

Traité et conventions - Intelsat

SOMMAIRE

	pages
I - La place d'Intelsat dans les télécommunications internationales	3
A - Une prépondérance de fait dans les télécommunications à grande distance	4
B - L'organisation d'Intelsat	4
C - Intelsat et le marché des lanceurs spatiaux	5
II - Les relations entre la France et Intelsat	6
III - Le protocole de 1978 sur les privilèges, exemptions et immunités	7
Conclusion : avis favorable du rapporteur	9

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est invité à se prononcer sur un projet de loi autorisant la ratification d'un protocole relatif aux privilèges, exemptions et immunités de l'Organisation Internationale de télécommunications par satellites (Intelsat).

Ce protocole a été adopté à l'issue d'une conférence diplomatique qui avait réuni à Washington, en mai 1978, les soixante-quatre Etats membres de l'Organisation. Entré en vigueur le 9 octobre 1980, il a été ratifié à ce jour par une trentaine d'Etats.

La France, qui a participé à la conférence de Washington, n'a pas jugé bon de ratifier aussitôt ce protocole : dans un premier temps, les solutions pratiques trouvées par les administrations concernées ont paru satisfaisantes. Toutefois, certaines difficultés douanières surgies récemment et qui pourraient gêner le fonctionnement des stations de contrôle d'Intelsat situées à Pleumeur Boudou et Berthenay en Othe, ont incité le Gouvernement à revenir sur cette attitude et à engager le processus de ratification du protocole.

La ratification de cet accord, qui fournira désormais un cadre juridique approprié au fonctionnement des stations de l'organisation situées en territoire français, paraît d'autant plus indiquée qu'Intelsat est une des principales organisations internationales de télécommunications, et que la France a très largement recours à ses installations.

I - LA PLACE D'INTELSAT DANS LES TELECOMMUNICATIONS INTERNATIONALES

Créée sous une forme intérimaire en 1964, l'organisation Intelsat tient ses statuts définitifs des accords adoptés en 1971. Conformément à la mission que lui assignent ces textes, elle fournit à l'ensemble des régions du monde les moyens spatiaux nécessaires à des services publics de télécommunications. Fonctionnant sur une base commerciale, exempte de toute discrimination, elle assure l'exploitation et l'entretien d'un système mondial de télécommunications par satellites.

A - Une prépondérance de fait dans les télécommunications à grande distance

En matière de télécommunications à longue distance, Intelsat dispose d'une prépondérance à la mesure de ses moyens.

Elle assure la quasi totalité des liaisons intercontinentales par satellite. Ce quasi monopole repose sur des moyens sans équivalents : dotée d'un capital de un milliard et demi de dollars, Intelsat assure l'exploitation d'une flotte de 13 satellites géostationnaires, et dispose d'environ 100 000 circuits à usages divers.

Depuis quelques années le maillage intercontinental assuré par le réseau d'Intelsat a été complété, à l'échelon régional, par plusieurs organisations internationales de télécommunications.

Ainsi, par exemple, l'organisation Eutelsat, créée en 1977, et qui compte à ce jour une vingtaine de membres, assure-t-elle dorénavant les liaisons internationales internes à l'Europe occidentale. De la même façon, d'autres organisations régionales telles Arabsat, Panamsat, Intersputnik sont également chargées des télécommunications par satellites entre deux points terrestres d'une même zone (respectivement, les pays arabes du Maroc à l'Irak, le continent américain, les pays à régime socialiste de l'Europe de l'Est et du Tiers-Monde).

Ces organisations qui entretiennent avec Intelsat des rapports de complémentarité plutôt que de concurrence, disposent de moyens significatifs quoique très inférieurs à ceux d'Intelsat : 5 000 circuits pour Eutelsat, 400 pour Arabsat, 300 pour Intersputnik.

B - L'organisation d'Intelsat

Intelsat dispose d'une structure de direction complexe, qui tente de concilier l'exigence d'une représentation égalitaire des Etats membres, et la nécessité d'une pondération des responsabilités à la mesure des participations financières.

Deux organes, à compétence délibérante, ont une composition égalitaire.

L'Assemblée des Parties, principal organe d'Intelsat, réunit toutes les Parties, et délibère à la majorité, chaque Etat disposant d'une voix.

La réunion des Signataires, à vocation plus spécialement technique et financière, rassemble, comme son nom l'indique, l'ensemble des signataires. Elle délibère également à la majorité, à raison d'une voix par membre.

Ces instances sont complétées par deux organes à compétence exécutive.

Le Conseil des Gouverneurs est l'organe permanent de direction. Il est composé d'une vingtaine de membres qui satisfont aux conditions fixées par les accords de 1971 et fournissent en particulier une part minimale de l'investissement de l'organisation. Ses décisions sont prises, en principe, à l'unanimité. A défaut, la décision sur une question de fond est acquise moyennant des conditions de vote pondérées en fonction des parts d'investissements, sans toutefois qu'aucun des membres ne puisse disposer de plus de 40 % du total des voix pondérées.

Cette disposition, qui traduit une volonté de rééquilibrage des influences par rapport aux accords de 1964, ne confère plus aux Etats-Unis qu'une prépondérance relative. Fournissant plus du quart du capital de l'organisation, ils ne peuvent détenir la majorité qu'avec l'appui d'autres signataires.

Enfin, un organe exécutif, dirigé par un directeur général, exerce depuis 1979 les responsabilités de gestion naguère confiées à la Comsat, société exclusivement américaine.

C - Intelsat et le marché des lanceurs spatiaux.

On doit en outre signaler qu'Intelsat a eu recours plusieurs fois au lanceur européen Ariane. Pour les satellites de la génération Intelsat V, cinq lancements ont eu lieu, dont trois mises en orbite réussies. Pour les satellites Intelsat VI, trois lancements sont prévus, et deux réservations ont d'ores et déjà été effectuées pour la génération future des satellites Intelsat VII.

II - LES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET INTELSAT

La France participe de façon significative au fonctionnement d'Intelsat, dont elle utilise d'ailleurs largement les services.

Notre pays appartient au groupe des onze membres fondateurs de l'organisation. Il est partie aux accords de Washington depuis 1973, et fournit une part appréciable de son financement : s'établissant à 4,5 % de l'ensemble du capital d'Intelsat, la participation française se situe au troisième rang, certes assez loin derrière les Etats-Unis (plus de 25 %) et le Royaume-Uni (près de 14 %).

La France accueille en outre certaines stations de contrôle d'Intelsat, en particulier à Pleumeur Bodou et à Bercenay en Othe. C'est à ce titre, d'ailleurs, qu'elle est intéressée à ratifier le présent protocole sur les privilèges et immunités d'Intelsat.

Notre pays recourt largement aux satellites d'Intelsat pour l'établissement des liaisons téléphoniques et télévisuelles intercontinentales. Ainsi, plus de 3 000 circuits téléphoniques empruntés à Intelsat nous relient à 88 pays étrangers, et en 1986 ses satellites ont retransmis plus de 5 000 heures de programmes télévisés.

Toutefois, la part assurée par Intelsat dans notre trafic international de télécommunications varie en fonction des régions.

Pour les liaisons internationales de proximité ou pour certaines régions, telles l'Afrique du Nord, correctement reliées par câble sous-marin, la part d'Intelsat est dérisoire, car près de 50 000 liaisons terrestres permettent d'assurer la quasi-totalité du trafic.

En revanche, pour certaines zones comme l'Amérique du Nord, ce pourcentage passe à 40 %, le câble assurant les 60 % restants. Ce pourcentage s'élève même à près de 100 % pour les liaisons avec l'Amérique du Sud, où le satellite n'est que faiblement concurrencé par l'unique câble sous-marin qui relie la France et le Portugal au Brésil.

III - LE PROTOCOLE DE 1978 SUR LES PRIVILEGES, EXEMPTIONS ET IMMUNITES

Le Protocole de 1978 sur les privilèges, exemptions et immunités d'Intelsat contient les dispositions traditionnellement en usage dans ce type d'accord. Elles ont pour objet d'assurer l'indépendance nécessaire au bon fonctionnement de l'organisation, tout en ménageant les exigences propres à la sauvegarde de l'ordre public et de la souveraineté de l'Etat d'accueil.

Après un article liminaire consacré aux définitions d'usage, un chapitre premier règle en cinq articles le régime des biens et opérations d'Intelsat.

Ainsi l'article 2 stipule-t-il d'abord la traditionnelle inviolabilité des archives d'Intelsat.

L'article 3 instaure ensuite, au bénéfice de l'organisation les immunités de juridiction et d'exécution propres à assurer l'indépendance de son fonctionnement et leur assigne les bornes habituelles : renonciation expresse par le directeur général, activités commerciales, action civile à la suite d'un accident causé par un véhicule, etc... Il exempte en outre les biens d'Intelsat de toute forme de contrainte administrative, et en particulier des perquisitions, réquisitions et expropriations, sauf si ces dernières sont prononcées pour cause d'utilité publique et donnent lieu à une indemnisation prompte et équitable.

L'article 4 exonère les biens et activités d'Intelsat de tout impôt ou droit de douane, dans la mesure où ces derniers ne constituent pas la rémunération de services rendus.

Enfin, les articles 5 et 6 garantissent un juste traitement aux communications d'Intelsat, et libèrent de tout contrôle et de toute restriction les fonds de l'organisation.

Le statut des membres du personnel d'Intelsat est réglé par le chapitre II.

Ceux-ci se voient reconnaître immunité de juridiction, inviolabilité de leur documentation, facilités de change et d'admission

sur le territoire national, droit d'importer en franchise leur mobilier et effets personnels, etc... Ces dispositions sont classiques et ne soulèvent pas la moindre objection. Il n'en va pas de même de l'exonération de tout impôt national sur le revenu, prévue à l'article 7, alinéa e) du paragraphe 1. Cette disposition est certes coutumière à ce type d'accord, et tend à éviter la superposition d'un impôt national à un impôt perçu par l'organisation. Or, Intelsat n'a pour l'instant instauré aucun impôt de ce type. Aussi, le Gouvernement français envisage-t-il d'émettre une réserve tant que l'organisation n'aura pas pris de disposition adéquate. Le ministère des Affaires étrangères ramène cependant la portée pratique de cette réserve à sa dimension véritable : les personnels d'Intelsat, travaillant en France et concernés par cette disposition, se limiteraient à quatre !

Le chapitre III confère ensuite aux représentants des Parties à Intelsat, aux signataires et aux personnes amenées à participer aux procédures d'arbitrage des privilèges et exemptions assez voisins, quoique moins étendus, et qui ne se démarquent pas de la pratique internationale en usage.

Trois chapitres finaux complètent le dispositif de l'accord.

Le chapitre IV précise les autorités d'Intelsat habilitées à lever les privilèges et exemptions de l'organisation, de ses représentants ou de son personnel pour le cas où ces immunités viendraient à entraver le cours de la justice.

Intitulé dispositions générales, le chapitre V envisage les mesures de précaution propres à sauvegarder la sûreté des Etats (article 10), la coopération nécessaire pour éviter l'utilisation abusive des privilèges et immunités (article 11), les modalités de règlement des différends pouvant surgir sur l'application du Protocole, et la composition d'un éventuel tribunal arbitral (article 13).

Enfin, le dernier chapitre règle la vie du protocole : son entrée en vigueur, son expiration, ainsi que la possibilité ouverte aux Etats d'exprimer des réserves "sur n'importe laquelle" de ses dispositions". On a vu précédemment que la France envisage d'utiliser cette possibilité pour les dispositions fiscales.

Pour résumer son impression, votre rapporteur estime que les dispositions du protocole de 1978 n'appellent pas d'objection de principe, la réserve envisagée par le Gouvernement étant admise. Sa ratification paraît pleinement justifiée, eu égard au statut d'Intelsat, à

l'importance des services que l'organisation rend en matière de télécommunications internationales, et aux relations qu'elle entretient avec notre pays. Sur un plan pratique, cette ratification facilitera et clarifiera les rapports entre les stations françaises d'Intelsat et nos administrations fiscales et douanières. Sur un plan politique, elle constituera une manifestation de bonne volonté qui ne manquera pas, je l'espère, d'être appréciée à sa juste valeur par l'organisation au moment où celle-ci envisage un réexamen de ses implantations géographiques.

Aussi, sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous recommande 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'adhésion au protocole relatif aux privilèges, exceptions et immunités de l'Organisation internationale de télécommunications par satellites (Intelsat), fait à Washington le 19 mai 1978 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat 110 (1987-1988).