



N° 3062

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 septembre 2015

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Secrétariat de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et son protocole de Kyoto concernant la vingt et unième session de la conférence des parties à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la onzième session de la conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto et les sessions des organes subsidiaires,*

PAR M. PIERRE-YVES LE BORGNI'

Député

---

ET

## ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

---

Voir les numéros :

*Sénat* : 512, 586, 587 et T.A. 126 (2014-2015).

*Assemblée nationale* : 2943.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA XXI<sup>E</sup> CONFÉRENCE SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : UNE ÉTAPE HISTORIQUE</b> .....	7
<b>A. LE CONTEXTE ET L'AMBITION</b> .....	7
1. Les négociations climatiques internationales depuis 1992 .....	7
2. Vers la conférence « Paris Climat 2015 » .....	8
<b>B. D'IMPORTANTES ENJEUX ORGANISATIONNELS</b> .....	9
1. Les moyens engagés .....	9
a. Le Programme 341 de la mission « Action extérieure de l'État » .....	10
b. Les moyens non-budgétaires .....	10
2. Les aspects sécuritaires .....	11
<b>II. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD</b> .....	13
<b>A. LES CLAUSES RELATIVES À L'ORGANISATION MATÉRIELLE DE LA CONFÉRENCE</b> .....	13
1. Les aspects relatifs à l'organisation matérielle de l'événement .....	13
2. Les dispositions intéressant plus spécifiquement les participants .....	15
<b>B. LES PRIVILÈGES, IMMUNITÉS ET AUTRES FACILITÉS</b> .....	17
<b>C. LES AUTRES DISPOSITIONS</b> .....	18
1. Les dispositions relatives à la sécurité .....	18
2. Les dispositions financières .....	19
3. Les questions de responsabilité et le règlement des différends .....	19
a. Les questions de responsabilité .....	19
b. Le règlement des différends .....	20
c. Autres dispositions .....	20

<b>CONCLUSION</b> .....	21
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	23
<b>ANNEXE 1 - AUDITIONS</b> .....	25
<b>ANNEXE - TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....	27

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

En novembre 2013, lors de la COP19 réunie à Varsovie, la France a été désignée comme pays hôte de la 21<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la 11<sup>e</sup> session de de la Conférence des Parties agissant comme réunion des parties au Protocole de Kyoto et les sessions des organes subsidiaires.

Le projet de loi aujourd'hui soumis à la représentation nationale a été adopté par le sénat le 7 juillet dernier. Il autorise l'approbation de l'accord signé le 27 mars 2015 par le secrétariat de la Convention-cadre et le 20 avril par le gouvernement français pour l'organisation de cette conférence qui se tiendra du 30 novembre au 11 décembre prochain au parc des expositions du Bourget.

Cet accord est par nature surtout technique, dans la mesure où il vise à préciser les modalités concrètes d'organisation et de déroulement de la conférence dans notre pays, les modalités d'accueil des participants, ainsi que les responsabilités de chacun, secrétariat de la conférence d'une part, gouvernement français de l'autre.

Il reprend pour l'essentiel la structure et le contenu d'un accord-type proposé par le secrétariat de la conférence aux pays hôtes successifs. Pour autant, des négociations sont intervenues sur un certain nombre de points, le gouvernement ayant souhaité quelques aménagements afin de mieux préserver les intérêts de notre pays.

Avant de vous en présenter le contenu, votre rapporteur souhaite revenir brièvement sur le contexte de cette 21<sup>e</sup> session et sur les enjeux qu'elle comporte.



## I. LA XXI<sup>E</sup> CONFÉRENCE SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : UNE ÉTAPE HISTORIQUE

### A. LE CONTEXTE ET L'AMBITION

#### 1. Les négociations climatiques internationales depuis 1992

Adoptée en 1992 lors du sommet de Rio de Janeiro, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été ratifiée par 196 États Parties. Elle est entrée en vigueur le 21 mars 1994.

Aux termes de son **article 2**, son objectif *« est de stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique (...) dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable. »*

Pour autant, comme on le sait, même si chacune des parties *« adopte des politiques nationales et prend en conséquence les mesures voulues pour atténuer les changements climatiques en limitant ses émissions anthropiques de gaz à effet de serre et en protégeant et renforçant ses puits et réservoirs de gaz à effet de serre »*<sup>(1)</sup>, cette convention ne comporte aucune obligation contraignante.

Le **Protocole de Kyoto** a marqué une étape supplémentaire. Adopté à l'unanimité en 1997, il s'est agi du premier accord international incluant des objectifs légalement contraignants de réduction ou de limitation des émissions de gaz à effet de serre. Il a prévu qu'un certain nombre de parties à l'accord, pour l'essentiel les pays développés qui l'ont accepté, fassent en sorte de *« réduire le total de leurs émissions de ces gaz d'au moins 5 % par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012. »*<sup>(2)</sup> Cet objectif était global et les modalités pour l'atteindre relativement souples, dans la mesure où les parties pouvaient céder ou acquérir des *« unités de réduction d'émission »* de gaz à effet de serre, afin d'atteindre ses engagements.

Les conférences annuelles successives ont tenté de prolonger les ambitions du Protocole de Kyoto. Certaines ont été des échecs, en premier lieu celle de Copenhague en 2009 qui, en lieu et place de l'instrument juridique universel et contraignant qu'elle ambitionnait d'instaurer, a vu se substituer une logique d'engagements volontaires individuels non contraignants, marquant ainsi un recul.

Les conférences de Durban, en 2011, et de **Doha, en 2012**, ont heureusement été plus prometteuses et les négociations ont permis de relever les

---

(1) Article 4, 2-a)

(2) Protocole de Kyoto, article 3

ambitions en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Les gouvernements se sont notamment entendus à Doha sur un échéancier pour **l'adoption d'un accord universel sur le climat** d'ici à 2015 et pour son entrée en vigueur en 2020.

La réunion de la **conférence de Varsovie**, la COP19 en 2013, a permis d'avancer sur le calendrier de l'accord de 2015 et de définir des modalités permettant d'anticiper afin que tout soit prêt bien avant l'échéance de décembre 2015. Ainsi, les éléments de l'accord seraient élaborés en vue de la première réunion en mars 2014, le projet de texte initial serait soumis en décembre 2014, et le projet de texte officiel avant mai 2015, afin de faciliter la conclusion des négociations en décembre 2015. De même, les gouvernements se sont-ils engagés à présenter leurs contributions nationales très en amont de la conférence du Bourget, les gouvernements des pays industrialisés étant incités à aider les pays en développement lors de cette importante étape.

## **2. Vers la conférence « Paris Climat 2015 »**

Dans ce contexte général, l'enjeu de la conférence de Paris est par conséquent d'une particulière importance. Comme le rappelle l'étude d'impact, la conférence *« doit aboutir à l'adoption d'un nouvel accord international sur le climat, juridiquement contraignant, ambitieux et applicable à tous les États, dans l'objectif de maintenir le réchauffement mondial en deçà de 2° Celsius. Cet accord, déjà perçu comme historique, devra poser les jalons d'une transition vers des économies bas-carbone et prendra le relais du Protocole de Kyoto à compter de l'année 2020 (date de fin de la seconde période d'engagement du Protocole et date prévue d'entrée en vigueur du nouvel accord). L'enjeu est donc sans précédent et la COP21-CMP11 sera l'une des plus grandes conférences internationales sur le climat jamais organisées. »*

Le ministre des affaires étrangères a eu l'occasion de présenter à notre Commission <sup>(1)</sup> comment les négociations avançaient et de quelle manière le gouvernement s'était fortement impliqué dans la préparation de cette conférence.

Comme prévu à Varsovie, le texte élaboré à la fin de la conférence de Lima lors de la COP20 est le document de base des négociations des délégués de l'ensemble des parties en vue d'un texte plus concis, acceptable par tous. À cet effet, des rencontres se sont tenues à Bonn en juin et en août, une autre aura lieu en octobre afin de synthétiser les différents points de vue. De nombreuses autres, ministérielles, officielles ou informelles, ont lieu pour aplanir les difficultés, et en septembre, en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies, les chefs d'Etat et de gouvernement en débattront aussi. L'objectif est de permettre la présentation d'un texte bénéficiant d'un consensus à l'ouverture de la conférence.

---

(1) *Audition de Laurent Fabius, Commission des affaires étrangères, 9 juin 2015*



En parallèle, d'autres forums sont l'occasion de marquer des avancées sur les questions climatiques. C'est par exemple le cas du G7, réuni en juin dernier, qui a notamment réaffirmé l'objectif de maintenir au-dessous de 2° la hausse de la température moyenne dans le monde et a proposé la réduction de 40 à 70 %, par rapport à 2010, des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Le G7 a en outre confirmé son appui aux engagements pris dans le cadre de l'accord de Copenhague de mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 pour financer des mesures d'atténuation. De même, à l'initiative de la France et de la RFA, il s'est fixé pour objectif d'accroître de près de 400 millions d'ici à 2020 le nombre de personnes vivant dans les pays les plus vulnérables ayant accès à une couverture d'assurance ou de réassurance contre les risques liés aux changements climatiques. L'électrification de l'Afrique et l'accélération de l'accès aux énergies renouvelables sur le continent africain feront l'objet d'un plan d'action commun entre le G7 et l'Union africaine ; ce plan sera présenté à la conférence ministérielle sur le financement de la lutte contre le changement climatique, à Lima, en octobre prochain.

Ces initiatives et décisions traduisent la prise de conscience des gouvernements quant à la nécessité de lutter contre le dérèglement climatique. Elles mettent en relief l'importance de la conférence du Bourget dans ce processus. L'organisation de cet événement justifie les moyens engagés pour répondre au défi organisationnel.

## **B. D'IMPORTANTES ENJEUX ORGANISATIONNELS**

Ainsi que le rappelle le site Web de la conférence, il s'agit du plus grand événement diplomatique accueilli par la France et également de l'une des plus grandes conférences climatiques jamais organisées. Cela suppose des moyens conséquents, pour répondre aux multiples défis que représente l'accueil de 40 000 personnes pour que l'événement se déroule dans des conditions optimales de transport, d'hébergement et de travail. La dimension sécuritaire n'est pas la moindre dans le contexte actuel.

### **1. Les moyens engagés**

Comme on le verra plus loin, l'article 11 de l'accord prévoit des dispositions financières pour couvrir les dépenses de frais de mission et de fret qui se traduisent par le versement de quelque 6 millions d'euros de la France au secrétariat de la conférence, destinés à compenser le surcoût engendré par la tenue de la conférence en France et non à Bonn, siège du secrétariat. <sup>(1)</sup>

Cela étant, l'organisation de la conférence est à la charge du pays hôte qui doit respecter un cahier des charges spécifiques, fixé par l'ONU. À cet effet, les moyens de la mission « Action extérieure de l'État » ont été accrus l'an dernier.

---

(1) *Infra*, page 18

Un programme spécifique, le 341, « Conférence Paris Climat 2015 » a été introduit dans le PLF 2015.

***a. Le Programme 341 de la mission « Action extérieure de l'État »***

Les crédits budgétaires ouverts en LFI 2015 s'élèvent à 179,1 M€ d'autorisations d'engagements et à 43,5 M€ de crédits de paiements, dans la mesure où, la conférence se tenant en fin d'année, l'essentiel des dépenses seront effectuées sur le budget 2016. Le budget prévu sur l'ensemble des exercices 2015 et 2016 s'élève à 187 M€.

Pour mémoire, selon les documents budgétaires du PLF 2015, le coût de la préparation et du suivi de la COP21 s'élève à 20,5 M€ : 4 M€ sont destinés à financer les dépenses liées aux réunions qui précéderont et suivront la conférence, la présidence française courant jusqu'à la fin 2016. 16,5 M€ de crédits concernent les dépenses du secrétariat général, de l'équipe de négociation et de communication. Près de 85 % des crédits engagés, soit 151 M€, sont destinés à financer l'ensemble des dépenses nécessaires au bon déroulement de la manifestation : location du parc des expositions du Bourget (13,2 M€) ; aménagement du « Village de la conférence » (51,1 M€) ; fonctionnement des espaces (79,5 M€), frais relatifs aux transports et aux déplacements locaux (7,2 M€), actions liées au développement durable de la conférence, c'est-à-dire certification ISO et compensation de l'empreinte carbone.

Enfin, l'accueil des délégations étrangères, frais de voyage et d'hébergement des délégations aidées, participation de la France aux dépenses du secrétariat, sont évalués à 7,5 M€ au total.

***b. Les moyens non-budgétaires***

En outre, le ministère entend couvrir à hauteur de 20 % le coût de l'organisation de la conférence par des contributions de mécènes privés et des partenariats publics. Des conventions sont formalisées, qui précisent les engagements de chaque partie. Selon les indications qui ont été communiquées à votre rapporteur, le mécénat d'entreprises peut se traduire par des contributions financières versées sur un fonds de concours rattaché au Programme 341, qui permettront d'augmenter les crédits disponibles sur le programme. Une prévision réaliste des contributions financières serait de l'ordre de 3 M€, des engagements ayant déjà été pris à hauteur de 2,5 M€.

Dans le même esprit, des contributions en nature sont également possibles pour répondre aux besoins de l'organisation de la conférence en apportant un meilleur niveau de service dans le respect du développement durable, entraînant de ce fait une diminution de la dépense publique. Ces contributions en nature, valorisées à 13 M€, peuvent prendre diverses formes : billets d'avion gratuits, non facturation de certaines prestations, gestion gracieuse du nettoyage du site, valorisation des déchets, mise en place d'une flotte de véhicules électriques avec chauffeurs pour compléter le schéma de transport mis en place, etc. Ces

contributions en nature représentent à ce stade plus de 80 % des mécénats proposés.

Au 18 juin dernier, selon les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, le secrétariat général chargé de la préparation et de l'organisation de la conférence avait signé des conventions de mécénat avec 14 entreprises partenaires, parmi lesquelles Air France, AXA, La Poste, Renault, Les Galeries Lafayette, GDF-Suez, LVMH.

## **2. Les aspects sécuritaires**

Selon les informations communiquées, quelque 40 000 participants sont attendus. Aux 20 000 personnes qui devraient être accréditées par l'ONU, dont 3 000 journalistes internationaux, s'ajouteront également environ 20 000 autres personnes participant aux multiples initiatives de la société civile qui auront lieu dans les espaces « Génération climat ». Les chiffres de la participation au sein de la zone onusienne ne pourront être précisés qu'à l'automne à la clôture de la procédure d'accréditation officielle.

Plus d'une cinquantaine d'événements divers sont pour le moment prévus. Les initiatives de la société civile seront nombreuses. Certaines sont soutenues et labellisées par l'État ou les collectivités territoriales. Elles s'exprimeront soit par des conférences, soit par des manifestations de soutien ou de protestation. Elles se dérouleront dans la zone réservée aux représentants accrédités, dans les espaces Génération climat pour un public plus large, soit même ailleurs en France, en Île-de-France ou à Paris, où de très nombreux événements et manifestations sont déjà programmés mobilisant d'autant les forces de sécurité. Des marches citoyennes sont notamment prévues les 29 novembre et 12 décembre à Paris, ainsi qu'un forum politique de plusieurs milliers de personnes organisé par la Coalition 21 et village mondial des alternatives, qui pourrait se tenir à Montreuil.

Cette ampleur appelle des mesures de sécurité renforcée. Comme on le verra plus loin en détail, l'accord règle précisément la question du partage de compétences en matière de sécurité entre les forces onusiennes et françaises.

S'agissant de la responsabilité des autorités françaises, le périmètre autour des locaux de la conférence dépend, en temps normal, de la police aux frontières sous l'autorité du préfet du département de Seine-Saint-Denis. Des aménagements de compétences ont été pris pour assurer une meilleure cohésion de la gestion des événements et des effectifs des forces de l'ordre tant au Bourget qu'à Paris.

Le dispositif sera organisé en trois zones : La zone 1, zone « bleue », de sécurité absolue comprendra les locaux de la conférence, les espaces Génération climat et le Musée de l'air où se déroulera un salon privé accueillant les entreprises démontrant leur savoir-faire dans le domaine de la réduction des gaz à effet de serre. Toute personne ou objet y pénétrant fera l'objet d'une détection électromagnétique, et les véhicules subiront un contrôle de déminage. La zone 2

est une zone de sécurité renforcée dont l'objet sera d'assurer la liberté d'accès au site de la conférence par des mesures garantissant la fluidité de la circulation, interdisant au besoin les manifestations obstruant les voies de circulation, tout en sécurisant les immeubles alentour. Enfin, dans la zone 3, une surveillance accrue devra déceler tout rassemblement ou mouvement suspects autour du site de la conférence.

Le ministère de l'intérieur met à disposition de l'événement un nombre important d'unités de forces mobiles et le dispositif sera articulé sur différents axes, notamment la gestion de l'ordre public et de la circulation, la sécurisation des transports ferroviaires, la sécurisation des communes jouxtant le site de la conférence et de points névralgiques en matière de délinquance de voie publique. Un concours de l'autorité militaire est prévu pour la prise en compte de points sensibles (distribution d'eau, de gaz, télécoms...), afin de permettre de concentrer la disponibilité des forces de Police sur la mission de gestion de rétablissement de l'ordre public tout en maintenant le niveau d'efficacité du plan Vigipirate.

## II. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD

L'accord est composé de seize articles, auxquels s'ajoutent douze annexes, parties intégrantes de l'accord, ainsi que l'indiquent les dispositions de **l'article 14**.

### A. LES CLAUSES RELATIVES À L'ORGANISATION MATÉRIELLE DE LA CONFÉRENCE

L'essentiel des dispositions de l'accord définissent les obligations du gouvernement français devant permettre à la conférence de se tenir dans les conditions optimales. Sont également abordées les questions relatives aux privilèges et immunités des participants à la conférence. D'autres dispositions traitent des aspects financiers, des responsabilités et du règlement des différends possibles entre la France et le secrétariat de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

#### 1. Les aspects relatifs à l'organisation matérielle de l'événement

Les articles qui ont trait à l'aspect matériel de la conférence appellent peu de commentaires de la part de votre rapporteur.

**L'article 1<sup>er</sup>** de l'accord, « *Date et lieu de la Conférence* », précise qu'elle se tiendra dans l'enceinte du Parc des expositions du Bourget du 30 novembre au 11 décembre 2015 inclus. Des réunions d'avant-session se tiendront du 24 au 29 novembre inclus.

Un certain nombre d'entre elles sont connues et sont expressément énumérées : la réunion du Conseil exécutif du Mécanisme pour un développement propre, MDP, aura lieu du 23 au 27 novembre ; celle du Forum des Autorités nationales désignées, AND, se tiendra les 28 et 29 novembre ; d'autres manifestations, qui relèvent de l'initiative « *Pour une dynamique de changement* », se dérouleront à partir du 7 décembre, dans le cadre de la session. D'autres réunions, non connues, seront également organisées au cours de la session de la conférence.

À **l'article 3**, « *Locaux, matériel, installations et services* », et aux **annexes I et II**, sont définis les moyens logistiques que le gouvernement français doit mettre gratuitement – « *sans qu'il en résulte de dépense pour le Secrétariat* » - à la disposition du Secrétariat pour l'organisation de la conférence et des différentes réunions.

Sont détaillés le nombre, la nature et la capacité des locaux requis, salles de conférence, salles de réunions, bureaux du personnel et autres espaces nécessaires pour les diverses manifestations qui se tiendront. Sont précisés les équipements techniques nécessaires - nombre de places de chaque espace, éclairage, sonorisation, connexion Internet, équipements informatiques, affichage électronique, téléphonie, vidéo-projection, communication, décoration, configuration, cabines d'interprétation, télédiffusion, retransmission, insonorisation, ventilation, postes de travail des bureaux,

systèmes d'impression, etc. La définition des caractéristiques techniques des locaux demandés est l'objet de l'**annexe I**.

L'**annexe II** est plus particulièrement consacrée au détail des équipements et fournitures nécessaires en matière de communications, de vidéo et visio-conférence, de télévision en circuit fermé et à la diffusion sur Internet, de technologies de l'information et de la communication, ainsi qu'aux besoins en équipes d'expertise technique spécifique requises afin d'assurer leur fonctionnement. L'**annexe III** détaille l'ensemble des installations et services destinés aux media tant en ce qui concerne l'organisation des relations avec la presse que la logistique nécessaire : modalités d'accréditation, zones, installations et services destinés à la presse, ainsi qu'aux chaînes de télévision et de radio, à la diffusion par Internet, aux services de photographie, ainsi que la configuration technologique précise requise.

Les **annexes IX, X et XI** définissent les besoins et les caractéristiques des locaux nécessaires à la tenue des événements d'avant-session : réunion du Conseil exécutif du Mécanisme pour un développement propre, Forum des Autorités nationales désignées, initiative « Pour une dynamique du changement ». Les annexes précisent chacune les besoins en salles de conférence et bureaux ainsi que les équipements dont ils devront être pourvus.

Aux termes de l'**article 7**, « *Communications, sites Internet et activités d'information générale dans le cadre de la Conférence* », le gouvernement doit veiller à l'utilisation dans tous les documents, activités et points de presse des appellations, spécifications, normes et acronymes officiels de la convention rappelés à l'annexe V. Le gouvernement est également encouragé à prendre des initiatives pour promouvoir et faciliter la participation en amont des ONG observatrices, qui est une composante importante du processus de lutte contre les changements climatiques.

L'**article 8**, « *Fonctionnaire de liaison, personnel local et personnel technique* », charge le gouvernement de désigner un fonctionnaire de liaison, ayant l'expérience de la gestion des conférences, pour mettre en œuvre, en liaison avec le secrétariat de la conférence, les dispositions en matières administratives et de personnel nécessaires à la tenue de l'événement. De même, le gouvernement doit-il fournir et rémunérer le personnel local et le personnel technique placés sous l'autorité du secrétariat de la conférence. Ce personnel devra être disponible, le cas échéant de nuit, au moins une semaine avant le début de la conférence et jusqu'à au moins trois jours après la fin de la conférence. L'**annexe IV** définit le personnel local nécessaire et précise les compétences linguistiques exigées pour chaque catégorie. Le personnel technique requis est détaillé à l'**annexe II**. Il est notamment destiné à assurer l'assistance technique et informatique des équipements que la conférence utilisera.

Enfin, l'**article 4** de l'accord, « *Neutralité climatique* », exige du gouvernement qu'il s'assure que les espaces, locaux, équipements et services fournis soient climatiquement neutres. Comme le rappelle l'exposé des motifs, cette disposition est classique et figure dans tous les accords relatifs à la tenue des conférences des Nations Unies sur le changement climatique. À cette fin, le gouvernement doit « *procéder à des*

*estimations des émissions de gaz à effet de serre liées à l'accueil de la Conférence, conformément aux normes internationales admises. Il réduit autant que possible les émissions de gaz à effet de serre liées à l'accueil de la Conférence et compense celles qui ne peuvent être réduites de cette manière afin de parvenir à une neutralité climatique de la Conférence.* ». Une collaboration est notamment instituée entre le gouvernement et le secrétariat de la conférence « *pour élaborer et mettre en œuvre un plan destiné à réduire la consommation de papier durant la Conférence.* »

Comme le précise l'étude d'impact, la France entend être exemplaire sur ce plan. Elle s'est d'ailleurs engagée dans une démarche de certification ISO 20121, qui permet aux organisateurs de manifestations d'envergure d'intégrer le développement durable dans leurs activités en fournissant un cadre qui permet d'identifier, d'éliminer ou de réduire les effets négatifs potentiels de la conférence sur les plans social, environnemental et économique et de mettre à profit des effets plus positifs grâce à l'amélioration de la planification et des processus.

Selon les indications complémentaires qui ont été communiquées à votre rapporteur, dans le cadre d'un marché public attribué à la société Eco-Act, le bilan des émissions de gaz à effet de serre liées à l'accueil de la conférence sera calculé sur la base d'une méthodologie s'appuyant sur les données de l'ADEME. Eco-Act fournira également un plan d'actions permettant de réduire l'empreinte carbone de l'événement, qui sera mis en œuvre de juillet à décembre 2015. Le bilan définitif sera établi en janvier 2016.

Les leviers proposés dans le plan d'action sont, notamment, de favoriser l'usage des transports en commun et la mise à disposition de véhicules électriques, de mettre en place une restauration responsable répondant à une charte contraignante et luttant contre le gaspillage alimentaire, de privilégier les énergies vertes quand cela est techniquement et financièrement possible, d'appliquer un plan de réduction de la consommation de papier durant la conférence. Il est convenu d'utiliser le procédé « *paper on demand* » de l'ONU (impression des documents uniquement à la demande après exploration du besoin du demandeur), d'utiliser du papier recyclé et une filière de proximité de recyclage (usine à 102kms du site de la conférence) et de mettre en place un plan de gestion des déchets basé sur les principes de l'économie circulaire, ceci permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

## **2. Les dispositions intéressant plus spécifiquement les participants**

**L'article 2**, « *Participation à la Conférence* », liste les personnes auxquelles la conférence est ouverte. Y auront accès les représentants des Parties à la Convention et au protocole, les représentants des États observateurs, ceux de l'Organisation des Nations Unies, de ses institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, ainsi que les représentants des organisations ayant le statut d'observateur et les autres personnes invitées par le secrétariat. Il est précisé que la Secrétaire exécutive du secrétariat désignera les fonctionnaires du Secrétariat ainsi que ceux des Nations Unies qui assisteront à la Conférence et aux réunions organisées dans ce cadre pour assurer les

services requis et que les média accrédités auprès de la conférence auront accès aux séances publiques et aux sessions, de même que les personnes invitées par le secrétariat.

**L'article 5** indique logiquement que le gouvernement doit prévoir les installations médicales appropriées pourvues du personnel qualifié nécessaire, de manière à pouvoir intervenir pour apporter les premiers soins en cas d'urgence. L'évacuation sanitaire, ainsi que l'accès et l'admission immédiate à l'hôpital doivent en outre être prévus pour les participants à la conférence. Il est en outre précisé que « *Les services hospitaliers auxquels les participants à la Conférence ont recours sont fournis par le Gouvernement dans le cadre de son système de protection sociale, à des coûts plus compétitifs que des tarifs commerciaux raisonnables.* ». Cette mention est plus avantageuse que celle figurant à l'accord-cadre de base, selon lequel « *les services hospitaliers auxquels les participants à la conférence pourraient recourir seront assurés à des tarifs raisonnables.* » selon les précisions qui ont été apportées à votre rapporteur.

Aux termes de **l'article 6**, « *Hébergement et transport* », le gouvernement doit veiller à ce qu'un hébergement approprié soit disponible dans les hôtels à des tarifs raisonnables et que des moyens de transports publics ou prouvés adéquats soient mis à la disposition des participants de la conférence, au départ et à destination des aéroports, à des tarifs raisonnables et que, d'autre part, il prenne à sa charge les moyens de transports entre les hôtels et le parc des expositions pendant toute la durée de la conférence. Un pool de véhicules avec chauffeur devra par ailleurs être mis à disposition du secrétariat de la conférence et des fonctionnaires de l'ONU. **L'annexe VIII** de l'accord précise que ces véhicules devront être disponibles 24 heures sur 24, grâce à un système de roulement des chauffeurs et détaille les exigences en termes de type de voiture et d'autobus.

S'agissant des conditions d'hébergement, selon les informations obtenues par votre rapporteur, une agence est chargée de pré-réserver des chambres pendant la période de la conférence. L'ensemble des participants peuvent s'y adresser. L'agence - la société B-network - a mis en place un site internet présentant un large choix d'hôtels, à Paris, dans le bassin hôtelier de l'aéroport de Roissy-CDG et aux alentours du Bourget à tous les prix, avec lesquels elle a négocié les tarifs.

S'agissant du transport des participants, pour satisfaire aux exigences de l'article 6, un dispositif complet sera mis en place permettant à l'ensemble des participants de se rendre sur le site de la conférence. Compte tenu de l'importance de la population considérée et dans le but de limiter l'empreinte carbone de ces déplacements en évitant, le plus possible, les nuisances pour les résidents des zones concernées, le dispositif reposera essentiellement sur les transports en commun.

À cet effet, des pass navigo toutes zones valables pour une durée de deux ou trois semaines seront remis gratuitement à l'ensemble des participants accrédités pour faciliter leurs déplacements sur l'ensemble du réseau francilien. En partenariat avec le STIF et en s'appuyant sur les services de la RATP et de la SNCF, le service de transport public sera renforcé : le nombre d'arrêts du RER B à la station Le Bourget sera augmenté, des navettes seront mises en place entre la gare du RER B du Bourget et le parc des expositions d'une part, et entre la station Fort d'Aubervilliers et le parc des



expositions, d'autre part. Un service d'accueil et d'orientation spécifique des voyageurs sera mis en place par la RATP et la SNCF.

Par ailleurs, des lignes d'autocars complémentaires aux transports publics seront réservées aux personnes accréditées, à savoir deux lignes, fonctionnant 24h/24 entre le Bourget et les bassins hôteliers de la zone Roissy-Charles de Gaulle et trois lignes fonctionnant de 21 heures à 7 heures entre Le Bourget et Paris. Un dispositif de transport à la demande sera également instauré grâce à la flotte de 200 véhicules électriques avec chauffeurs proposés par Renault-Nissan dans le cadre d'un mécénat. Enfin, des services complémentaires de taxis et VTC seront proposés.

## B. LES PRIVILÈGES, IMMUNITÉS ET AUTRES FACILITÉS

L'article 10 de l'accord, « *Privilèges et immunités* », précise tout d'abord que les dispositions de la convention des Nations Unies de 1946 sur les privilèges et immunités s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux réunions d'avant-session, aux réunions connues, aux réunions non-connues et à la conférence elle-même.

Tous les participants jouissent de privilèges et d'immunités, et l'article en précise le degré, selon leur catégorie : représentants des États Parties, représentants des États observateurs, représentants de l'ONU et de ses institutions spécialisées, experts en mission, représentants de l'Agence internationale de l'énergie atomique, représentants des organisations ayant statut d'observateur, intergouvernementales ou ONG ; à cet égard, selon les indications obtenues par votre rapporteur, près de 1 600 ONG et une centaine d'organisations intergouvernementales seront présentes. De la même façon, toutes les personnes qui exercent des fonctions en rapport avec les réunions et toutes celles qui sont invitées aux réunions jouissent des privilèges, immunités et facilités nécessaires à l'exercice en toute indépendance de leurs fonctions liées à leur participation.

Ainsi que le précise le **paragraphe 8** de cet article, les immunités, accordées dans le seul but d'assurer le bon déroulement de la conférence, ne concernent que les propos tenus oralement ou par écrit et les actes accomplis par les personnes concernées en rapport avec leur participation aux différentes réunions, avant-session, la conférence, réunions connues et réunions non connues. À cette fin, aux termes du **paragraphe 9** de l'article, « *la Secrétaire exécutive coopère avec les autorités françaises en vue de faciliter la bonne administration de la justice, d'assurer le respect des règlements de police et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges, immunités et facilités accordés en vertu du présent Accord* », le **paragraphe 10** précisant en outre que « *Les immunités accordées (...) sont levées dans tous les cas où elles seraient susceptibles d'entraver le cours de la justice et elles peuvent être levées sans porter atteinte aux intérêts du Secrétariat.* »

Tous les participants et personnes exerçant des fonctions en rapport avec les réunions et la conférence, les invités du secrétariat, ont le droit d'entrer sur le territoire de la République française et d'en sortir, et aucune entrave ne doit être imposée à leur

transit à destination et en provenance des locaux des réunions. Il est précisé que les visas et autorisations d'entrée éventuellement requis sont délivrés sans frais et dans les meilleurs délais et que des dispositions sont prises pour faciliter l'obtention à l'aéroport des visas des personnes qui n'ont pas pu les obtenir avant leur arrivée.

**L'article 10** confère également aux locaux de la conférence le statut de locaux de l'ONU. À ce titre, ils sont inviolables durant toute la durée des sessions ainsi que durant la phase préparatoire.

Des dispositions classiques sont en outre prévues, aux termes desquelles le gouvernement autorise l'importation provisoire, en franchise de droits et de taxes, de tout matériel nécessaire aux réunions notamment le matériel écrit, audio, vidéo, photographique et tout autre équipement technique accompagnant les participants, les observateurs ou les représentants des médias ou expédié par eux. À cet effet, le gouvernement délivre sans délai les autorisations d'importation et d'exportation qui seraient nécessaires. Un système de dédouanement rapide est mis en place. Il est également indiqué que le secrétariat jouit en France des mêmes privilèges en matière de droits et taxes que ceux dont jouissent actuellement l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées et que, en conséquence, il bénéficie de l'exonération des droits et taxes inclus dans le prix des biens et services d'une valeur égale ou supérieure à 150 euros TTC au titre des achats officiels en rapport avec la conférence et toutes autres réunions connexes.

## **C. LES AUTRES DISPOSITIONS**

### **1. Les dispositions relatives à la sécurité**

Les modalités en matière de protection policière et de sécurité sont définies pour l'essentiel à **l'article 9** de l'accord, « *Protection policière et sécurité* », qui prévoit que le gouvernement a la responsabilité « *de fournir, à ses frais, la protection policière et la sécurité nécessaires pour garantir le bon déroulement de la Conférence* ». Le haut fonctionnaire désigné à cet effet travaille en étroite coordination avec l'attaché de liaison principal pour la sécurité nommé à cet effet par le département de la sûreté et de la sécurité de l'ONU. Il est précisé que « *La sécurité dans les locaux de la Conférence relève de la responsabilité du Département de la sûreté et de la sécurité de l'Organisation des Nations Unies* » cependant que, « *à l'extérieur des locaux de la Conférence, la sécurité relève de la responsabilité du Gouvernement* », les périmètres des deux zones et les modalités de coopération étant clairement définies.

À cet effet, un « *arrangement technique sur la coopération en matière de sécurité et de sûreté* », constituant **l'annexe XII** de l'accord, en définit précisément les aspects : désignation des responsables ; attribution des responsabilités entre le secrétariat de la conférence et les autorités françaises, qui apportent leur assistance ; chaîne de commandement ; transfert de responsabilités ; port d'armes des agents de sécurité des Nations Unies ; gestion de crise ; protection personnelle des dignitaires ; élaboration d'un plan opérationnel de sécurité et de sûreté ; etc.

En outre, **l'annexe II** de l'accord précise les besoins en matériel et en hommes que le gouvernement français s'engage à mettre à disposition de la conférence, en matière de système de radiocommunication, de détection, d'inspection ou autres. Quelque 262 policiers en civil seront affectés pour prêter assistance à l'équipe de sécurité des Nations Unies.

## **2. Les dispositions financières**

Selon ce que prévoit **l'article 11** de l'accord, « *Dispositions financières* », le gouvernement prend à sa charge un certain nombre de dépenses, en plus des dépenses d'organisation de la conférence qu'il doit assumer et pour lesquelles il a budgété les crédits nécessaires dans le PLF 2015, comme votre rapporteur l'a rappelé.

Les obligations financières dont il s'agit ici sont les dépenses supplémentaires effectives qu'entraîne, indirectement ou directement, la tenue de la conférence à Paris plutôt qu'à Bonn, siège du secrétariat de la conférence. Chiffrées à un peu plus de 3 M€, elles comprennent notamment les déplacements et indemnités journalières des fonctionnaires du secrétariat et autres instances de l'ONU pour la préparation de la conférence, le coût des missions techniques, les frais d'expédition des matériels et fournitures. Trois millions d'euros sont également prévus pour couvrir les frais d'hébergement des personnes de l'ONU, secrétariat et d'autres instances. Le détail de l'ensemble de ces frais est l'objet de **l'annexe VI a) et b)** de l'accord.

Selon les indications qui ont été communiquées à votre rapporteur, la négociation que le gouvernement a menée lui a permis de réduire de près d'un million d'euros les prétentions initiales du secrétariat de la convention et que les budgets soient versés en euros et non en dollars, afin d'éviter tout risque financier lié aux fluctuations des taux de change.

## **3. Les questions de responsabilité et le règlement des différends**

### ***a. Les questions de responsabilité***

Aux termes de **l'article 12** de l'accord, il incombe au gouvernement de traiter toute action, réclamation ou autre demande à l'encontre du secrétariat, de l'ONU ou de leurs fonctionnaires qui découlent de préjudices corporels, dégâts ou pertes matériels survenus dans les locaux de la conférence fournis par le gouvernement ou placés sous son contrôle, qui seraient provoqués par l'utilisation des services de transport fournis par le gouvernement ou relevant de son autorité, ainsi que de l'emploi pour la conférence du personnel fourni par le Gouvernement. Il est également précisé que « *le gouvernement garantit et met hors de cause l'Organisation des Nations Unies et le Secrétariat ainsi que tous leurs fonctionnaires pour toute action, réclamation ou autre demande de ce type.* »

***b. Le règlement des différends***

Le règlement des différends entre le secrétariat et le gouvernement relatifs à l'interprétation ou l'application de l'accord est régi par les dispositions de **l'article 13**, qui prévoit que, si la voie de la négociation, ou tout autre moyen, n'a pas permis de solution, la décision finale est renvoyée à un tribunal arbitral composé de trois membres, l'un nommé par le gouvernement, l'autre par le Secrétaire général de l'ONU, le troisième étant désigné par les deux premiers nommés. La procédure arbitrale est menée selon les règles de la cour permanente d'arbitrage relatives à ce type de litiges.

***c. Autres dispositions***

Comme il a été indiqué, **l'article 14** précise que les annexes font partie intégrante de l'accord. **L'article 15**, « *Documents et informations confidentielles* », et **l'article 16**, « *Dispositions finales* », sont des plus classiques et n'appellent pas de commentaires particuliers.

## **CONCLUSION**

L'accord qui est soumis à la représentation nationale est indispensable à la tenue au Bourget de la conférence des Nations Unies sur les changements climatiques que notre pays a été chargé d'organiser.

Votre rapporteur vous invite à l'approuver en adoptant le projet de loi présenté par le gouvernement.



## EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 16 septembre 2015 à 9h45.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

**Mme Chantal Guittet.** Je souhaiterais avoir des précisions sur l'article 10 relatif aux immunités et privilèges. Toutes les délégations qui viendront pourront-elles obtenir des visas ? Je pense à des pays comme la Russie dont certains représentants sont *non grata*. L'union interparlementaire organise en amont de la conférence un grand rassemblement de parlementaires. Le principe de l'UIP est qu'on accorde des visas à tous les participants et un pays ne peut organiser une réunion s'il fait des dérogations à ce principe. Je voulais savoir ce qu'il en était.

**M. Jacques Myard.** Il y a quelque chose dans les coûts qui n'ont pas été prévus et qui sera pourtant vital. Il faudra qu'on débouche les avaloirs sur l'autoroute A1 ! Quand il y a de l'orage, tout est bouché par la montée des eaux et il est impossible de se rendre au Bourget. J'ai raté plusieurs avions à cause de ça. Ne pas régler ce problème, surtout au mois de décembre, c'est prendre le risque de déconvenues.

Par ailleurs, je suis un peu étonné par certains coûts pris en charge. Que l'on accorde des immunités et privilèges, soit. Mais j'ai entendu dire qu'on allait payer le voyage de certaines délégations. Ce n'est pas normal. On peut prendre en charge les frais d'hébergement, mais la règle veut que les délégations paient leur voyage.

Le choix a été fait de passer un accord avec le Secrétariat général des Nations-Unies. On aurait pu imaginer que l'organisation relève dudit secrétariat et que la France le rembourse les frais. Le choix inverse a été fait. Dont acte.

Enfin, dans un accord de cette nature, on a prévu une clause de règlement des différends. Je suis un peu surpris car en général on ne va pas à l'arbitrage avec les Nations-Unies. Ce n'est pas comme ça que ça se passe. Ça ne mange pas de pain, mais je trouve cela difficile à comprendre.

**M. Pierre-Yves Le Borgn', rapporteur.** En réponse à Chantal Guittet, les personnes qui bénéficient de visa sont des invités du Secrétariat. Des dispositions prévoient leur accès à l'ensemble des locaux et aux débats.

Concernant les avaloirs, je ne manquerai pas de faire remonter la question soulevée à qui de droit.

Je n'ai pas la liste des délégations pour lesquelles la France prend en charge les coûts de venue ; je vous la fournirai.

Concernant la clause de règlement des différends, elle peut paraître un peu pessimiste mais il est toujours utile d'avoir ce type de précisions.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto (COP21) (n° 2943)



**ANNEXE 1**

**AUDITIONS**

*Néant*



## **ANNEXE**

### **TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

#### **Article unique**

*(Non modifié)*

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Secrétariat de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et son protocole de Kyoto concernant la vingt et unième session de la conférence des parties à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la onzième session de la conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto et les sessions des organes subsidiaires (ensemble douze annexes), signé à Paris le 20 avril 2015 et à Bonn le 27 mars 2015, et dont le texte est annexé à la présente loi.

---

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 2943).